



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Onder ministers: de opkomst van ambtelijke en ministeriële cultuur in Nederland (1795-1919)

Turpijn, J.

Publication date
2011

Published in
Van Torentje tot Trêveszaal: de geschiedenis van de noordzijde van het Binnenhof

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Turpijn, J. (2011). Onder ministers: de opkomst van ambtelijke en ministeriële cultuur in Nederland (1795-1919). In H. te Velde, & D. Smit (Eds.), *Van Torentje tot Trêveszaal: de geschiedenis van de noordzijde van het Binnenhof* (pp. 185-207, 393-395, 434). De Nieuwe Haagsche.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

Onder ministers.

De opkomst van ambtelijke en ministeriële cultuur in Nederland (1795-1919)

JOUKE TURPIJN

Als het standbeeld van Willem de Zwijger op het Plein tot leven zou komen en om zich heen zou kijken, dan zou hij een bijzonder uitzicht hebben op de architectuur van politiek Den Haag. Dichtbij vormen voormalige ministeriële gebouwen die inmiddels door de Tweede Kamer zijn overgenomen de getuigen van een rijk politiek verleden. In de verte zou Willem de modernste gebouwen zien: Binnenlandse Zaken, Justitie, VWS, VROM en OCW. Door hun grootte en eigenzinnige stijl vallen zij enorm op. Hun positionering en presentatie zijn vormen van politiek machtsvertoon. De architectuur dicteert een bepaalde stijl van politiek. Hoe geaccentueerder en meer overdreven de gebouwen, des te dominanter en dwingender de stijl. Pas maar op parlement, gaat u maar rustig slapen, burgers, want hier waken de ambtenaren en de ministers!¹ Het Binnenhof staat in de schaduw van reuzen.

Interessant genoeg wordt het machtigste ministerie aan het oog van het standbeeld onttrokken. Het gebouw is qua grootte en stijl onopvallend en valt weg tussen de andere bebouwing rond het Binnenhof. Dit lijkt het idee over de dicterende politieke architectuur te ontkrachten, want juist aan deze noordoostzijde van het Binnenhof rust het hart van de Nederlandse politieke macht; bij Algemene Zaken werkt de voornaamste minister en er vinden de belangrijkste vergaderingen en aankondigingen plaats. Menigmaal stonden de volksvertegenwoordigers van een paar deuren verderop machteloos, terwijl ministers in de Trêveszaal de problemen al lang en breed hadden besproken en opgelost en de aanstaande verantwoording voor het parlement stap voor stap uitstippelden.

Een recent voorbeeld van de overmacht van Algemene Zaken is de aanpak van de kredietcrisis op 25 maart 2009. Toen kregen de fractievoorzitters van de regeringspartijen een uitnodiging om mee te praten, terwijl de rest van de Tweede Kamer het nakijken had. Toevallig vergaderde de Kamer die dag in een publiek congres over haar werkwijze en cultuur. De achterstandspositie in kennis, organisatie en macht van de Kamer ten opzichte van ministers, kwam meerdere malen ter sprake, maar werd pas echt pijnlijk duidelijk toen het

congres werd opgeschort vanwege aankondigingen van die ministers. Dit “feest van monisme” was, in de woorden van voormalig voorzitter Frans Weisglas, “een slecht moment voor de Kamer”.²

Was het dan wel een goed moment voor de ministers? Hoe en waarom is de noordoostzijde van het Binnenhof zo machtig geworden? Politieke geschiedenis kan een bijdrage leveren aan de oplossing van dergelijke hedendaagse machtsvraagstukken, juist omdat deze discipline niet vervalt in contemporaine analyses langs de zijlijn.³ Dit artikel onderzoekt daarom hoe ministeries macht en gezag verwierven en verdedigden in de periode van geboorte en groei van moderne politiek en natiestaat. Deze periode bestrijkt een hele ‘lange negentiende eeuw’, die met het verjagen van stadhouder Willem V in 1795 begon en rond de introductie van het algemeen stemrecht in 1919 eindigde. Centraal in deze studie staat het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat gedurende de hele onderzoeksperiode aan de noordoostzijde gehuisvest was en behalve algemene, nog diverse andere zaken in zijn portefeuille had.

Binnenlandse Zaken is wel eens omschreven als “het hersensegment” van het staatslichaam, dat in de negentiende eeuw “de opbloei van ons land reguleerde”.⁴ In dit artikel wordt duidelijk dat dit niet vanzelf ging en dat de politieke strijd die hiermee gepaard ging het product was van menselijk handelen, dromen en denken. Op het Binnenhof van de negentiende eeuw waren personen belangrijker dan functies.⁵ Daarom staan de woorden en daden van ministers, ambtenaren en andere relevante tijdgenoten centraal. Maar laten we eerst kijken naar de plek en de gebouwen zelf.

Het dictaat van politieke architectuur

Het ministerie van Algemene Zaken mag dan het machtigste politieke lichaam zijn, deze uitstraling heeft het bepaald niet. In tegenstelling tot bijvoorbeeld ‘de vulpen’ van OCW, is Algemene Zaken gehuisvest in een bescheiden gebouw. Ook al is het uniek in de wereld dat passanten zo dicht in de buurt van hun premier en zijn werkomgeving kunnen lopen, toch blijft het onduidelijk wat er precies in dit gebouw gebeurt. Het Torentje is kenmerkend voor deze paradox tussen open- en beslotenheid. Torens wekken immers altijd de indruk van ivoor te zijn, zelfs al kunnen voorbijgangers ze bijna aanraken. De *primus inter pares* werkt als het ware dichtbij het volk, maar is wel verheven en mag niet gestoord worden. Maakte het gebouw meer indruk vanaf het moment dat Thorbecke er, in 1849, als minister werkte en de Haagse politieke wereld dankzij de grondwetsherziening heldere en herkenbare contouren kreeg?

Rijksbouwmeester C.H. Peters gaf in 1894 het antwoord. “De verschillende gebouwtjes gelegen op den noordoostelijken hoek van het Binnenhof [waren] zoo goed en zoo kwaad mogelijk, in verloop van tijd vereend en door trapjes en gangen en eene overdekte brug verbonden.” Samen vormden zij “het doolhof van vertrekken, waarin het departement van

Binnenlandsche Zaken gehuisvest is”.⁶ Er was weinig groots aan dit doolhof. Vanwege zijn “kruip-door-sluip-door”-karakter stond het bekend als een “zeer onregelmatig en volkomen stijlloos gebouw”. Eigenlijk gold dat voor het hele Binnenhof tijdens een groot deel van de negentiende eeuw; hier “streden zware, vervallen massa’s tegen het voortdringen der zonnestralen”.⁷

Toch was er genoeg op deze plek gebeurd om juist iets groots te bouwen of met een monument te herdenken. Zo begon de moderne politiek in 1795 aan het Binnenhof met het verdrijven van de stadhouder en de inbeslagname van zijn balzaal. De Nationale Vergadering legde hier de basis voor een modern parlement. Aan de noordoostzijde huisden toen de gehate regenten in het kwartier van de Generaliteit, waarvan de Staten- en vooral de Trêveszaal tegenwoordig de pronkstukken zijn. Op 11 maart hoorde regent, oranjeklant en burgemeester Jan Slicher tromgeroffel. Toen hij uit het raam keek zag hij een merkwaardige optocht aan zich voorbij trekken. De patriotten gingen op zoek naar voorbeeldige nationale symbolen uit het verleden om hun aanstaande nieuwe orde direct meer gezag te geven. Ze vonden deze symbolen in de collectie voorwerpen van het Valkhuis en trokken vervolgens met snuisterijen als het zwaard van Tromp en de admiraalsstaf van De Ruyter over het Binnenplein.⁸

Deze drang naar symboliek doet vermoeden dat de nieuwe machthebbers grootse monumenten en paleizen wilden bouwen. Die wens was er in eerste instantie ook wel, maar nadat een plan van minister van Financiën Gogel om de noordzijde in 1808 af te breken niet doorging, werd vastgehouden aan het hergebruiken van bestaande gebouwen. Het ministerie van Financiën betrok toen het kwartier van de Generaliteit. In de naastgelegen bebouwing was vanaf 1795 Binnenlandse Zaken gehuisvest.

Misschien is het ontbreken van grootse symboliek en gezaghebbende architectuur wel een gevolg van de vele verschillende eigenaren die de gebouwen hebben gebruikt. Na de invoering van het monarchale gezag van Willem I, rond 1815, gebruikte de Eerste Kamer bijvoorbeeld de Trêves- en Statenzaal. Voor hen was het absoluut *not done* om de patriotten te herdenken, en aan een verheerlijking van de republiek hechtten deze koninklijke ‘janknikkers’ ook weinig waarde.⁹ Na de verhuizing van de Eerste Kamer naar de noordwestzijde, in 1848, stond het gebouw zelfs min of meer leeg. Het raakte, net als het Stadhouderskwartier, vervallen. Hierop stelden het parlement, Willem III, Thorbecke en Rijksbouwmeester Rose in de jaren 1860 voor om de hele noordzijde te slopen. Volgens hen vroegen de na 1848 aangebroken nieuwe tijd en de herdenking van vijftig jaar Koninkrijk der Nederlanden in 1863 om een modern paleis voor de belangrijkste macht: de Staten-Generaal.¹⁰

Na jaren van gesteggel over kosten en bouwstijl, ging het plan uiteindelijk niet door. Onder invloed van Binnenlandse Zaken referendaris Victor de Stuers werd er vanaf de jaren 1870 op een andere manier tegen de bestaande gebouwen aangekeken. Vanaf 1879 tot het begin van de twintigste eeuw werd de noordzijde stukje bij beetje verbouwd en de buitenkant



Afb. 8.1. Foto van het departement van Binnenlandse Zaken aan het Binnenhof. Fotograaf onbekend, ca. 1890. Collectie: Haags Gemeentearchief, Den Haag.

werd een eenheid in renaissancestijl. Binnenlandse Zaken breidde uit richting het kwartier van de Generaliteit, waar het nieuwe ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid vanaf 6 november 1877 was ingetrokken. Langzaam maar zeker barstte het uitdijende ministerie van Binnenlandse Zaken uit zijn voegen. Het huurde diverse particuliere panden in de buurt en de Ridderzaal diende tussen 1878 en 1905 als ministerieel archief.¹¹

Achteraf gezien waren de sloopplannen uit 1808 en de jaren 1860 de spaarzame keren dat er aan de noordzijde dicterende politieke architectuur gebouwd had kunnen worden. Het hele Binnenhof kent echter geen grote paleizen. Symbolen om de geschiedenis van het land te herdenken waren en zijn er bescheiden en verstopt. De gebouwen aan de noordoostzijde maakten in de negentiende eeuw eigenlijk bijzonder weinig indruk. Ze wekten niet eens gezonde afschuif van de burgerij op, zoals bij Koloniën, de Hoge Raad en de ijzeren kap van de Ridderzaal het geval was. Dit betekent niet dat de omgeving rond het Torentje toen geen belangrijke politieke plek was, maar dat een louter architectuurhistorische analyse van macht veel vragen onbeantwoord laat. De mensen die gebouwen gebruiken, geven deze ook betekenis en de meesten van hen zijn ambtenaar.

Het werk van ambtenaren

Op een zonnige augustusochtend ergens in de jaren 1870 tuurde Lanser, eerste klerk bij het ministerie van Binnenlandse Zaken, vanuit zijn raam over de Hofvijver.

Dan buigt hij zijn bovenlijf zijwaarts naar achteren en grijpt met de linkerhand een vrij dikke wandelstok, die in een hoek staat. Hij schroeft een der knoppen los, de stok wordt langer en langer, een paar minuten nog en de dobber aan den hengel van den 1sten klerk Lanser drijft op het water van den vijver.

Kort daarna stappen adjunct-commiezen Ferling, Maas en Stromer de kamer binnen en een levendige woordenwisseling over de visstand in de Hofvijver volgt. Het vissen wordt gestaakt, maar er wordt nog altijd weinig gewerkt. Het is dan ook “komkommertijd” en referendaris Waalhof heeft de grootste moeite “de luierende rijksambtenaren [...] uit den staat van inertie” te halen. Uiteindelijk lukt het hem met een zoekgeraakte brief.

- *Hij heeft hem aan u gegeven, meneer Stromer, zegt Lanser.*
- *Aan mij? Komaan, weer wat nieuws! Ik had niet het avantage het stuk onder mijne oogen te krijgen.*
- *Ik bleef ook van het avantage verstoken, lacht Ferling.*
- *Ja, dàs nu allemaal mooi en goed, maar in het archief is hij niet en dat liegt niet.*
- *Doen wij het dan bij geval? Zegt Stromer geraakt.*
- *Weet ik het? Maar de brief is weg en niet bij mij.¹²*

En zo gaat het verhaal over de vier ambtenaren nog wel even verder. Waarschijnlijk is het bovenstaande nooit gebeurd. Auteur Frits Smit Kleine had onder zijn pseudoniem Piet Vluchtig geen intentie om in 1880 non-fictie te schrijven. Toch bevat zijn verhaal herkenbare en stereotype elementen uit het leven van de ambtenarij. Dergelijke vooroordelen over lui- en omslachtigheid waren vrij algemeen en bestonden al vanaf de introductie van de moderne ambtenaar in de Franse tijd. Zo schreef Bilderdijk in de jaren 1820 spotgedichten over “dat schoolvossig wangebroid [...]/ Door Frankrijks Dwingeland Europa ingestormd/ dat groente- en vrucht- en zaad-verslindend kruipgewormt”.¹³ Deze negatieve reputatie bleek hardnekkig. De letterkundige en latere politicus W.J.A. Jonckbloet omschreef in zijn *Physiologie van Den Haag* de positie van ambtenaar twintig jaar later als iemand die “over dag in kantoorzaken sloof[t], of althans mijn dag op een bureau doorbreng[t]. Gij weet of gij vermoedt voor het minst dat men zich op onze ministerieele bureaux niet dood werkt”.¹⁴ Dergelijke beschouwingen waren bovendien niet typisch Nederlands. Door heel Europa verschenen schetsen en schertsen over publieke dienaren, waarvan de bekendste in andere landen vertaald, besproken en gelezen

werden. Zo wordt het satirische *The Statesman* van Henry Taylor uit 1836 ironisch genoeg nog altijd gebruikt als (serieus) cursusmateriaal voor politici en hoge ambtenaren.¹⁵

Bijzonder was wel dat Smit Kleine, in tegenstelling tot de voorgenoemde ambtenaren-haters, zelf commies bij Binnenlandse Zaken was en het ministerie dus van binnenuit kende. Hij was niet de enige die op basis van eigen ervaring over politiek schreef. Vanaf de jaren 1850 gaven andere ambtenaren, zoals rijksarchivaris R.C. Bakhuizen van den Brink, stenografen Arnold Ising en Gerard Keller en drukker C.G. Withuys, de meesten eveneens onder pseudoniem, literair werk uit, dat dankzij hun eigen weekblad *De Nederlandsche Spectator* ook vrij veel succes en bereik had.¹⁶

Smit Kleines negentiende-eeuwse mengelmoes van *Het Bureau* en *Krediteuren Debiteuren* vertelt iets over gezagsrelaties binnen het ministerie. De discussie tussen de ambtenaren werd namelijk steeds bitser, totdat klerk Lansing alle aanwezigen beschuldigde met de stelling: “een goed ambtenaar hoort elk stuk van de afdeeling onder zijne oogen te krijgen”. Het hek was van de dam. Maas:

*Durft u nog van goeie ambtenaren te spreken? U diende te zwijgen als een mof; wie zat er nog geen uur geleden als een krankzinnige te hengelen? Wie comprometteert hier de afdeeling? Ik zweeg in uw plaats als ik klerk was.*¹⁷

De mening van de ambtenaar onderaan de ladder was weinig waard, ook al bleek uiteindelijk de hoge referendaris zelf verantwoordelijk voor het verdwijnen van de brief, omdat hij deze in zijn jichtpantoffels had gestopt die hij onderin zijn lessenaar bewaarde. De moraal van het verhaal: plaats je pantoffels niet in, maar onder je lessenaar en zoek de oorzaak van een probleem bij jezelf. Smit Kleine deed dat uiteindelijk ook en staakte zijn carrière bij het ministerie.

Botsingen tussen hoge en lage ambtenaren behoorden niet alleen tot het rijk der fabelen. Hele hoge en hele lage ambtenaren begrepen elkaar niet. Laatstgenoemden waren bijvoorbeeld de conciërges die niet alleen in de verschillende gebouwen aan het Binnenhof werkten, maar er ook woonden. Zo had de conciërge van de Tweede Kamer in 1863 de pomp van de Raad van State kapot gemaakt en niet gerepareerd. Ambtenaar Van Zaalberg deed hierop zijn beklag bij de Huishoudelijke Commissie van de Kamer. Hij had de conciërge zelf niet aangesproken, want dat “acht ik beneden mij, en zou tot niets leiden, daar het hem niet mogelijk is een volzin te spreken zonder grof te worden”.¹⁸ Aan de noordoostzijde liepen de spanningen eveneens hoog op. De Kamerbewaarder was “stijfhoofdig” en de vuurstoker (*boutefeus*) was “zoodanig aan den drank verslaafd dat hij zich bezwaarlijk regt op de beenen [kon] houden”, laat staan dat hij turf en steenkool kon sjouwen. Tot overmaat van ramp hadden zij volgens een regeling uit 1818 permanent inwoning in het ministerie.¹⁹

In dezelfde jaren specialiseerde en hiërarchiseerde de ministeriële ambtenarij zich. De verschillende rangen kwamen terug in gedragscodes, regels en rituelen, maar ook in de

invoering van een officieel kostuum, in 1825 voor ministers en in 1829 voor ambtenaren. In dit vanuit de militaire traditie overgenomen uniform was ieder streepje, bandje of de kleur van de klos een verwijzing naar de rang.²⁰

Deze ceremoniële poppenkast was bedoeld om de staat gezag en waardigheid te verschaffen. De geritualiseerde hiërarchie kwam ook terug in de invulling van de dagelijkse werkvloer. Zo herinnerde een oud-ambtenaar zich in 1885 hoe in het verleden:

[...] het ameublement met zekere naïviteit in evenredigheid was gebracht met den rang der heeren op de bureaux. De kamers van klerken en adjunctcommiezen waren kaal en naakt; het noodige werd er gevonden meer niet. Aan gief verstrekte het Rijk niets meer dan vurenhouten geverfde schrijftafels, dito krukken voor de klerken en eikenhouten stoelen met eene zwarte vette stoflaag bedekt, voor de adjunct commiezen.²¹



Afb. 8.2. Kalender van het ministerie van Binnenlandse Zaken voor het jaar 1881, naar een tekening van Victor de Suers. Reproductie uit de collectie van Publieke Werken Amsterdam. Collectie: Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort.

Hogere ambtenaren werkten onder betere omstandigheden. Hun rang werd:

[...] aangeduid door eene progressieve verstreking van tapijtwerk [...] de commies had van deze stof een lapje onder de schrijftafel liggen waarop hij met gemak zijne voeten kon plaatsen, ja verplaatsen zelfs. Bij de hoofdcommies had de lap den omvang van de schrijftafel zelf; ja rustte er niet zelden, behalve de vier pooten van dit meubel ook de stoel van den gelukkigen titularis op; in de kamer van den referendaris werd de geheele vloer door dit tapijtwerk bedekt.²²

Toch komen deze tapijtpraktijken niet overeen met het stereotype beeld van ambtenaren die in weelde hun werktijd doodden met nietsdoen. Wel brachten dergelijke hiërarchische relaties en vormen van respectabiliteit spanningen met zich mee. Toen F.D.J. Behr bijvoorbeeld voor een hoge post als administrateur bij de mijnen was gepasseerd, lichtte secretaris-generaal C.J. Wenkebach zijn hoed niet langer voor de man. Hierop werd Behr zo boos dat hij in januari 1829 op zijn werkkamer en onder toezien oog van andere commiezen tegen zijn baas uitviel: “Ik kom je waarschouwen dat als je nog eens in mijne kamer komt en je hoed niet afneemt en fatsoenlijk goeiendag zegt, dan sla ik je, Godverdomme! De hoed van de kop af en schop ik je de kamer uit.”²³ Zo veel verschilt dit niet van Smit Kleines antagonist In ‘den komkommertijd’.

Met Behr liep het overigens niet zo goed af. Hij was Belg en na de onafhankelijkheid van zijn geboorteland op 4 oktober 1830 werden hij en al zijn landgenoten bij de rijksambtenarij ontslagen. De splitsing maakte bovendien een einde aan de jaarlijkse peperdure verhuizing tussen regeringshoofdsteden Brussel en Den Haag. Politieke crises en wisselingen van de macht, zoals de Belgische onafhankelijkheid, gaan gepaard met grote veranderingen en uitdagingen voor het algemeen bestuur.²⁴ Interessant genoeg lijken Nederlandse hoge ambtenaren en bestuurders deze politieke crises wonderwel te hebben overleefd. Zo was de overgang van de Franse bewind naar dat van Willem I ongetwijfeld heel heftig, maar behielden hoge ambtenaren meestal hun hoge posities. Veel van deze “windvanen” en “weerhanen” kwamen weg met een openlijke verwerping van het oude gezag en een adhesiebetuiging aan het nieuwe.²⁵ Deze opportunistische praktijk van overlevende ambtenaren fascineert, ook omdat deze zo goed toepasbaar lijkt op andere landen en tijdvakken.²⁶ Het opportunisme van de ambtenarij rond 1813, lijkt een belangrijke stap in de ontwikkeling van de moderne bestuurders, die altijd, ongeacht windrichting en sterkte, weer rechtop veren.

Willem I was overigens doodsbenauwd voor zijn eigen ambtenaren, juist vanwege hun beruchte Napoleontische verleden. Hij hield de teugels daarom strak en vond in weerhaan en minister van Justitie C.F. van Maanen een prima waakhond. Met de afbrokkeling van het monarchale gezag vanaf de jaren 1840 en de opkomst van gezaghebbende ministers en parlement, kwam de relatie vorst-minister-ambtenaar echter in een andere verhouding te

staan. Het is de vraag of de theorie van de weerhaan inderdaad universeel is. Overleefde de oude wereld van hoge ambtenaren, die vooral gekenmerkt werd door standencultuur en hoge salarissen, bijvoorbeeld de grondwetsherziening van 1848? Deze vraag kan alleen beantwoord worden door ministers te beschouwen als de belangrijkste aanjagers van de ambtenaren.

1848, Thorbecke en de ambtenaar

Johan Rudolf Thorbecke schreef in klare taal wat er met oude ambtenaren na de grondwetsherziening moest gebeuren:

*Het geloof dat het gouvernement ernstig verbetering wil, kan, bij aanblijven der oude ambtenaren geen wortel schieten. Vertrouwen, zoo noodig voor een bestuur, rust geenszins alleen op de wetten en maatregelen die het uitvaardigt, maar inzonderheid op de personen, met de uitvoering belast.*²⁷

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken moest dit in 1850 ook zo duidelijk en scherp opschrijven, omdat deze brief aan zijn machtigste vijand gericht was. Willem III wilde bij het verdelen van posten het voorbeeld van zijn grootvader volgen, die ambtenaren vooral uitkoos op basis van dienstbaarheid, respectabiliteit en oude connecties en die hem boven alles niet in de weg liepen.

Thorbecke probeerde het bestand van plaatselijke bestuurders en departementale ambtenaren juist te zuiveren. Hij plaatste overal publieke mannen die “boven al, als Nederlander aan de natie, en als burger aan de staat” behoorden.²⁸ Daar hing heel veel van af. Kort gezegd stond of viel de herziene grondwet van 1848 met de juiste interpretatie en uitvoering van de hervormingen, die in nieuwe wetten werden opgeschreven. In het parlement waakten liberalen voor de interpretatie en de juiste formulering van wetten. Zij controleerden formeel de ministers en hun ambtenaren wel in de uitvoering, maar in de praktijk konden zij onmogelijk alles zien. Bovendien werd betwijfeld of de ambtenaren van vóór de grondwetsherziening wel capabel waren. De totale afgang van het eerste ministerie na de grondwetsherziening, dat van De Kempenaer en Donker Curtius, was volgens de liberalen “te zoeken in het volslagen gebrek aan bekwame ambtenaren. Een Minister, hoe werkzaam en kundig ook, kan zelf niet alles, kan niet dan een zeer gering deel verrigten”.²⁹

Hetzelfde meningsverschil kwam steeds weer terug en vat goed samen waar de negentiende-eeuwse ambtenaar altijd mee worstelde: was men slaaf van het hof, of dienaar van de natie? Eigenlijk ging deze vraag tijdens Thorbeckes eerste ministerschap (1849-1853) over veel meer dan dat. Want aan wie waren ministers, als baas van de ambtenaren, precies verantwoordelijk schuldig onder de pas verworven ministeriële verantwoordelijkheid? Aan opperbeas koning, aan

*Afb. 8.3. F.B. Waanders (1809-1880),
Portret van Johan Rudolf Thorbecke,
zittend naast een tafel waarop een
portefeuille, ca. 1865, litho, 405 x 322
mm. Collectie: Haags Gemeentearchief,
Den Haag.*



opperbaas volksvertegenwoordiging, aan opperbaas geweten of aan allemaal? Thorbecke was geen voorstander van volkssoevereiniteit, maar wilde koste wat kost met het “stelsel van familieregeering [en] belangziek nepotismus” breken.³⁰

De praktijk van de ministeries moest veranderen en daar was vooral vertrouwen en geduld voor nodig. Willem III miste beide. Thorbecke en vaak ook de voltallige

ministerraad wilden hiertegen optreden. Omdat geen ministersploeg ooit tegen een koning was opgetreden, was dat best ingewikkeld. Zo weigerde de ministerraad aan het begin van diens aanstelling in november 1849 de koning een agenda te sturen van de plannen voor wetgeving en bestuur. Hoewel het weinig verrassend lijkt dat de nieuwe vorst de plannen van de nieuwe ministers wilde kennen, zag Thorbecke alleen al in het verzoek “een nieuw duidelijk blijk van tegenwerking en wantrouwen”.³¹

Hier bleef het niet bij. In maart 1850 klaagde Willem III bijvoorbeeld dat Thorbecke “geene égards” voor hem had en hij suggereerde dat zijn collega-ministers dat ook vonden. Hierop antwoordden de ministers dat hun taken “op zichzelf zoo zwaar [waren], dat er buitengewone inspanningen nodig zijn om ze te torschen. Zonder vertrouwen des Konings ontzinkt het steunpunt”.³² Het pleidooi laat zien hoe ingewikkeld de taken van de bestuurshervormers rond 1848 waren. Zonder vertrouwen, het sleutelbegrip van ieder politiek regime, was de doorvoering van de hervormingen onbegonnen werk. De uitvoering van deze hervormingen lag allerminst vast. Het veranderde bestuur van gemeente tot de natie, de nieuw verworven grondrechten, de belastinghervormingen en de nieuwe wijze van wetgeving en controle stonden wel opgeschreven, maar in de praktijk moesten ze nog helemaal worden uitgevonden en ingevuld, waarbij meer verkeerd dan goed kon gaan.³³ De

transitie van 1848 wordt vaak gezien als een modernisering die vooral het parlement aanging, maar ministeries hadden het hier nog veel drukker mee.

Deze werkdruk nam ook aan de noordoostzijde toe. Als eerste verandering richtte Thorbecke het Torentje in als zijn kantoor. Hij maakte er lange dagen en dat was bijzonder, want veel collega's werkten liever thuis in hun Haagse appartementen. Aan zijn vrouw, Adelheid, die in Leiden achterbleef, onthulde de minister waarom hij liever in het departement werkte: "Het viel mij zwaar alleen aan tafel [van het appartement] te gaan zitten. Ik miste u te zeer."³⁴

De hoogste ambtenaar, de secretaris-generaal, werkte van oudsher in het Torentje en moest een andere werkplek vinden. Secretaris-generaal kon je voor het leven blijven en dat had de hoogbejaarde C. van Vollenhoven vanaf 1832 ook gedaan. Omdat hij nog maar een uurtje of drie per dag in staat was te werken, werden zijn taken – toezicht houden op goed verloop van de kantoorzaken – waargenomen door jongere collega's. In 1848 volgde J. Schröder hem op.³⁵ Dit gebeurde allemaal vlak voordat Thorbecke arriveerde en misschien vond hij dat een beetje jammer, want van het begin af aan rekruteerde Thorbecke het liefste ambtenaren waar hij zelf het meeste vertrouwen in had. Commiezen en referendarissen als J.F. Boogaard, J. Quarles van Ufford en J.G.H. van Tets van Goudriaan pasten niet alleen in het profiel van de publieke dienaar, zij waren allen ook overtuigd liberaal.

Tegelijkertijd vroeg Thorbecke meer van het personeel. Hij benaderde zijn ambtenaren direct. Dit was uitzonderlijk. De kloof tussen ministers en ambtenarij kon en kan heel diep en breed zijn. Zo vroeg de journalist Doe Hans eens een bevriende ambtenaar hoe hij het vond om met de minister samen te werken: "De minister? Die heb ik hier nog nooit gezien! En de man meende het bloed-ernstig, hij kende z'n minister niet."³⁶

Volgens Thorbecke was een actievere benadering noodzakelijk, omdat de taken voor 1848 "veel eenvoudiger en beperkter dan thans" waren. Het werk van hoge ambtenaren was zo "zwaar en menigvuldig" – Van Ufford werkte zich in 1855 bijvoorbeeld op 34-jarige leeftijd letterlijk dood – dat Thorbecke zelfs een bezuinigingsmaatregel op de ambtelijke salarissen ongedaan maakte.³⁷

Het verhaal van Thorbecke laat zien dat de weerhaantheorie niet direct voor alle regime-wisselingen opgaat: een nieuw regime kan ook gepaard gaan met nieuwe en andersoortige ambtenaren. Toch schuilt er in Thorbeckes invulling van het ambt evenzeer een vermoeden tot opportunisme en het aanhouden van oude politieke praktijken. Zo begon met Thorbeckes idealisme misschien het einde van het familienepotisme, maar tegelijkertijd zorgde ditzelfde idealisme ook voor (andere) politieke en persoonlijke voorkeuren bij benoemingen. Achter de schermen deed Thorbecke daar zeker aan mee en hierbij smeedde hij wonderlijke allianties. Zo sprak hij regelmatig over kandidaten voor allerlei posities met de antirevolutionaire raadsheer Aeneas Mackay. In 1863, toen Thorbecke weer minister was, kwam er bijvoorbeeld een plekje bij de machtige Raad van State vrij.

- Thorbecke: *Ik kreeg reeds vele aanvragen.*
- Mackay: *Ik wist niet dat men om die posten vroeg.*
- Thorbecke: *Dat wist ik ook niet.*³⁸

Dat lijkt Thorbecke, gezien de aanstaande kandidatuur van zijn liberale vriend E.J.A. van Bylandt, heel goed geweten te hebben. Bovendien had hij zich als minister formeel helemaal niet met de personele bezetting van deze raad te bemoeien. De stijl van familiepolitiek lijkt eenvoudigweg vervangen te zijn door een juristenstijl, waarin liberale vrienden elkaar evenzeer aan mooie posities en baantjes hielpen.

In de representatie van de staat gebeurde iets vergelijkbaars. Liberalen als Thorbecke probeerden het politieke bedrijf na 1848 bewust te versoberen. Politici huldten zich bijvoorbeeld steeds vaker in eenvoudige zwarte pakken en lieten hun ambtskostuum in de kast hangen. Maar dergelijke versoberingen gingen allerm minst gepaard met een beëindiging van de hiërarchische rituelen en protocollen. Ook al waren deze minder opzichtig, ze bleven bestaan. Sterker nog, doordat de protocollen steeds vaker werden opgeschreven, groeiden ze juist uit tot vaste onderdelen van de politiek-bestuurlijke cultuur. Het leek hierdoor voor menig radicaal liberaal alsof “de staatsschouwburg slechts van personeel gewisseld was” en dat “die middeleeuwse vormen” overleefden.³⁹ Dergelijke oude vormen verschaften het nieuwe bewind aanzien en gezag. Overigens gold dit niet alleen voor Nederland en het jaar 1848. In heel negentiende-eeuws Europa overleefden oude vormen en rituelen de wisselingen van de macht.⁴⁰ En als deze oude vormen of symbolen niet bestonden, dan werden ze wel ter plekke uitgevonden. Zo werd het standbeeld van Willem de Zwijger juist in 1848 door Willem II op het plein geplaatst. Hier kon De Zwijger vader des vaderlands blijven, zelfs al had de werkelijke Willem weinig met de preparlementaire Statenvergaderingen en al helemaal niets met Den Haag te maken.

Ook in de taakinvulling van zijn ambtenaren verschilde Thorbeckes praktijk van de theorie. De dienaars van het algemeen belang zouden natuurlijk altijd klaar moeten staan voor het belang van de natie: dat was het visitekaartje en de slagkracht van het nieuwe gouvernement. Maar toen de bestuurders van Utrecht in 1850 om steun vroegen voor de bouw van een technische hogeschool, ontvingen ze deze amper. De referendaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, H.A. Bake, ging verhaal halen bij zijn baas, waarop Thorbecke hem om zijn hulpvaardigheid voor het publiek prees. En toch was de publieke zaak meer gediend met steun van, dan met steun aan de burgers. “Mijns inziens behoeft veeleer het gouvernement de ondersteuning der burgerij en vermag het zonder die medewerking weinig.”⁴¹ Met andere woorden: het ministerie wist beter wat het publiek belang was, dan dat publiek zelf. Wie, zoals Thorbecke, een opstand van de elite wil, moet niet de deur dichthouden als zij daadwerkelijk aanklopt.

Het verhaal van de Utrechtse school lijkt misschien een beetje onbenullig in de grote vaart der volkeren, maar in breder perspectief duidt het wel op autoritair en onparlementair

ministerieel gedrag. Klachten uit het parlement over dergelijke “ministeriële autokratie” werden tot vervelens toe in de wind geslagen met een “wacht op onze daden”.⁴² Thorbecke was overigens de eerste die naar deze klacht greep als hij zelf niet in de functie van minister, maar van Kamerlid was.

Met opportunistisch idealisme is weinig mis, zolang het maar niet tot geromantiseerde geschiedschrijving leidt. Bij Thorbecke is dit tot op zekere hoogte wel gebeurd; men droeg de staatsman zodanig op handen dat er weinig kwaads over hem geschreven werd en wordt. Een schets van een liberale journalist vijftig jaar na Thorbeckes dood, laat deze verering duidelijk zien:

*Wij kunnen staren op onzen grooten voorganger, wiens gestalte verre uitreikt boven al wat na hem is gekomen, als een bergtop, hoog in het licht der zon, boven vlakke velden en wij kunnen staan en strijden in zijn naam.*⁴³

Natuurlijk is dergelijke eer begrijpelijk, vooral als deze uit het centrum van de macht zelf komt; Thorbecke heeft immers enorm bijgedragen aan het toegenomen ministerieel gezag. Opvallend genoeg, en geheel in de lijn van het ontbreken van grote symboliek op het Binnenhof, wordt aan de noordoostzijde slechts met een borstbeeldje in het Torentje aan de man gerefereerd. Twee schoonmaaksters uit Smit Kleines ‘In den komkommertijd’ bewijzen hem hier een grotere eer:

- *Wat een vuile rooker! Zegt Mie, een oud gediende, die het departement sinds twintig achtereenvolgende jaren schoonmaakt, hij morst alles op het kleed.*
- *En geen papiertje in de mand, zegt Klaas, Klaasje gedoopt, die nauwelijks ééne dienstmaand achter den rug heeft, waar staat hier nou zoo’n bennetje voor, als je de snippers toch op het karpet gooit?*
- *Dat zeg ik, mensch, grooteluiswerk, nee, Heere help me! Dan was den ouwe Thor zindelijker. Een net mensch, geen sikkepitje asch op den vloer, zonder sikkeneurigheid geen sikkepitje.*
- *Wat u zegt, Mietje, wat u zegt! Hervat Klaas op een toon van hooge verbazing.*
- *Ja, en nooit vuile voeten, altijd alsof hij bij moeder thuis kwam, op de mat afgeveegd, en dat voor zoo’n groot staatsheer, dat zeg ik je toch maar, dat is wat!*
- *En geen asch op den grond?*
- *Geen ziertje, Klaas. ‘k Heb me wel eens laten wijsmaken als dat de goeie man als ie voor Minister speulde nooit tabak rookte, maar hij kon toch morsig zijn, zeg ik maar.*⁴⁴

Of Thorbecke inderdaad zo’n goede, geliefde en netbeschoeide minister was, wordt duidelijk als hij met collega’s uit eerdere en latere tijden wordt vergeleken.

Onder andere ministers

Even later in ‘In den komkommertijd’ wandelt “een bijkans zestigjarige man van gemiddelde lengte, die òf met een stok òf met een zeer smaakeloze paraplu gewapend is [met] korte, zenuwachtige passen” langs de Vijverberg en het Mauritshuis naar het Torentje. Hoewel de lezers even twijfelen, is dit toch echt de minister. Smit Kleine beschrijft hem als volgt:

Zenuwachtig staatsman, autocratisch gezind, eerzuchtig tot kleinwordens toe, gebrek aan zelfbeheersching in debat en wettelijke uitvoering verradend, stiptheid betrachtend tot een peil, waarin hij grenst aan bekrompenheid, gevierd meer wegens den omvang zijner kennis dan bewonderd om zijn takt in het bestier, maar onder Thorbecke's tegenstanders de eenige, wiens energetisch talent en volhardende werkkraft de geschiedenis staaft. Onverschrokken hoofdman eener tot onmacht gedoemde politieke partij.⁴⁵

De geschetste figuur was Jan Heemskerk Azn, die als minister de grootste concurrent van Thorbecke was. Ze zaten beiden, verspreid over drie afzonderlijke periodes, ongeveer tien jaar in het Torentje.

Toch kennen weinigen Heemskerk, terwijl de politieke cultuur en de dominante leiderschapsstijl tot de jaren 1880 altijd met Thorbeckes naam in verband worden gebracht.⁴⁶ Heemskerk staat bekend als iemand die bij verschillende politieke tijden, groepen en stijlen past, maar die “als conservatief zonder partij” nergens echt bij hoorde. Hierdoor leek hij zelfs toen hij nog leefde “een vertegenwoordiger van een verleden waarmee voorgoed was afgerekend”. Zijn weliswaar liberale tijdgenoten vonden Heemskerk “als staatsman mislukt” en oordeelden dat “het eenige [politieke] spel waarvoor hij aanleg schijnt te hebben misère” was. Het verbaast daarom niet dat Heemskerk een moeilijk te plaatsen figuur in de politieke geschiedenis bleef.⁴⁷

Heemskerk is niet de enige minister die moeilijk te plaatsen is. Zo geldt de gortdroge Schelte baron van Heemstra als “moderaat”, “liberaal”, “conservatief-liberaal” en “conservatief”.⁴⁸ Dergelijke kwalificaties zeggen weinig over Van Heemstra's politieke tijdperk, waarin moderne partijen nog niet bestonden, en zeggen nog minder over diens ministerschap van 1860 tot 1862. Dat was Van Heemstra in een ingewikkelde periode. De minister van Binnenlandse Zaken was niet automatisch minister-president, een functie die officieel pas vanaf 1945 bestond. De *primus inter pares* was meestal de formateur van de groep ministers. Ten tijde van Van Heemstra waren de ministers van Buitenlandse zaken, F.A. van Hall en na diens val J.P.P. van Zuylen van Nyevelt, de gezaghebbende ministers. Van Hall en Van Zuylen waren op dat moment de grootste politieke tegenstanders van Kamerlid Thorbecke, die met zijn vrienden werkelijk alle denkbare parlementaire tactieken inzetten om hen weg te jagen.⁴⁹



Afb. 8.4. P. de Josselin de Jong (1861-1906), cartoon van minister van Binnenlandse Zaken Jan Heemskerk Azn. gedurende de debatten over de Grondwetsherziening in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, ca. 1887, reproductie, 190 x 288 mm. Collectie: Haags Gemeentearchief, Den Haag.

Hoewel Van Heemstra zich in dit geweld lang staande hield, juist door zijn kalmte te bewaren, kreeg hij het in 1861 te kwaad toen hij van tevoren wist dat zijn begroting zonder inhoudelijke redenen zou sneuvelen. Aan een vertrouweling verklaarde hij:

Dat ik val, grieft mij minder, want als ik nog lang minister moest blijven, zooals nu, ging ik er onder dood; maar dat men mij op deze wijze laat tuimelen, doet mij leed. Eén ding hoop ik, dat men zeggen zal, dat ik mijne zaken kende.⁵⁰

Twee jaar later stierf de minister die zijn zaken zo goed kende.

Het leven van een minister gaat blijkbaar niet over rozen. Het is dan ook makkelijker om negatieve, dan positieve herinneringen aan het ambt in de negentiende eeuw te vinden.⁵¹ De teruggetrokken Aeneas baron Mackay, een neefje van Thorbeckes vriend, was zelfs al buitengewoon somber toen hij hoorde dat hij in 1888 minister werd.

Ik blijf morrende tegen mijn lot. Fiasco te maken in eene betrekking die men zelf gezocht en waarnaar men gevraagd heeft, is zoo erg niet, het is dan eigen schuld, maar eene betrekking op zich te moeten nemen, waarvoor men zeker weet niet berekend te zijn, is zeer hard. Het kan slechts strekken tot schade van de partij en van mij zelven. Enfin, het is het begin van het einde van mijn kortstondig staatkundig leven, waarin ik mij nooit had moeten begeven. – Ik ga Donderdag voor goed naar 's Hage. Met diepen weemoed zeg ik Zutphen vaarwel. De visites hier hebben iets van de bezoekers aan Job op de mestvaalt.⁵²

Dit staat mijlen van het glorieuze beeld van eer, machtzucht en waardigheid dat rond het premierschap hangt. Mackay had het als eerste confessionele premier van Nederland dan ook moeilijk. De aard van de politiek veranderde en politiek Nederland zat op de wip. Vanaf het midden van de jaren 1880 domineerden politici, die niet zozeer naar Den Haag kwamen om te debatteren en met ministers wetten te bedenken, maar die voor de belangen en idealen van een ideologie en achterban streden. Deze sociaal democraten, ultramontanen, antirevolutionairen en radicalen wisten voor het eerst een vuist op het Binnenhof te maken. Hoewel Mackay als antirevolutionair in zekere zin ook een product van het veranderende politieke klimaat was, was hij vooral ook een chique meneer die niet was opgewassen tegen de nieuwe krachten die tegen het bestuur drukten.⁵³

Welke gevolgen had de nieuwe dominante politieke stijl voor het optreden van de belangrijkste ministers? Zij moesten in het Torentje steeds beter beslagen ten ijs komen. Enerzijds werd de arbeid op het departement ingewikkelder. De invloed van de staat op de samenleving groeide en hierdoor wogen onderwijs en sociale wetgeving eveneens zwaarder. Het ministerie dijde uit, hetgeen is terug te zien in de personeelsgroei van honderd vaste ambtenaren in 1850 naar driehonderd man personeel in 1910. Tegelijkertijd groeide de begroting van tweehonderd naar achthonderd miljoen gulden.⁵⁴

Anderzijds kregen ministers het steeds moeilijker met het verdedigen van hun beleid in de Kamer. Zo was J.P.R. Tak van Poortvliet een zeer geliefd en ervaren liberaal. Hij ging als opvolger van Mackay voortvarend te werk en wilde in 1892 het kiesrecht uitbreiden tot alle volwassen mannen die konden lezen en schrijven en die geen bedelaar waren. Hoewel de veranderde tijden om dergelijke radicale hervormingen vroegen, ging het juist veel oude liberale vrienden van Tak te ver om 75% van de mannelijke bevolking een stem te geven. Omdat ook de nieuwe politieke partijen als de ARP en de SDAP van zich lieten horen, was de politieke strijd die hierop volgde ongekend fel en vielen de verkiezingen van 1894 samen met de keuze: “Vóór of tegen Tak”. Het werd “tegen”. Taks “kracht op politiek gebied was toen gebroken” en na het overlijden van zijn vrouw, enkele jaren later, was hij “nog slechts de afschaduwing van den vroegeren krachtigen man”.⁵⁵

Hoewel de bewoners van het Torentje steeds vaker hun namen aan een specifieke richting of partij verbonden, bleven onpartijdigheid en bedaardheid gezien worden als goede eigenschappen voor staatsmannen. Zo was de uitgesproken liberaal H. Goeman Borgesius tussen 1897 en 1901 “na Thorbecke toch een van de besten [...] en stellig wat den practischen arbeid als minister betreft, de allerbeste. Nooit heeft hij om aandacht voor zichzelf gevraagd: alles wat den streber kenmerkt, was hem volkomen vreemd.” Moesten ministers hun idealen en bevlogenheid dan verborgen houden? De volgende omschrijving spreekt dat tegen: “‘Politicus’ heeft men Borgesius vaak genoemd, een beetje smalend. En zeker: Borgesius deed aan partijpolitiek.” Hier valt op dat “politicus” begin twintigste eeuw nog een soort scheldwoord was. Toch leek “de Bor” eerder pragmatisch dan star ideologisch: “Een ervaren visscher ziet aan een enkele rimpel in ’t water of er vis in zit, en welke. Zo’n visscher was Borgesius in de politiek.”⁵⁶

Abraham Kuyper was daarentegen als minister tussen 1901 en 1905 wel een compromisloze en uitgesproken partijpoliticus. Met zijn “kloeke stijl” en “gespierde taal” zette deze volksmessias een “Kuyper-koers” uit die van Nederland een trotse en christelijke natie moest maken.⁵⁷ Deze stijl had meer met zijn benadering van leiderschap te maken dan met de dogma’s van zijn antirevolutionaire partij. Theo Heemskerk (de zoon van Jan; politiek bleef vaak een familiezaak) was bijvoorbeeld minstens zo antirevolutionair als Kuyper, maar vulde zijn ministerschap tussen 1908 en 1913 op een heel andere wijze in. In 1910 klopte een zenuwachtige onervaren journalist aan zijn deur, terwijl hij bijna over het trappetje naar het Torentje struikelde.

-Wat komt u me nu vertellen? Vroeg Mr. Heemskerk, met ’n lach in z’n oogen, die vrolijk opzaagen in zijn lorgnet...

-Vertellen Excellentie?

-Ja, dat vraag ik altijd aan mannen van de pers die bij mij komen...

-Ik kom u iets vragen...

-Vragen? Wat valt er nu aan een minister te vragen?⁵⁸

De journalist was zo van zijn *à propos* dat hij in lachen uitbarstte. Deze ontwapenende stijl hielp zeker in het contact met de pers en dat werd vanaf de drempel van de twintigste eeuw steeds belangrijker. Het politieke debat was echter een ander verhaal. Als minister Theo Heemskerk sprak,

[...] en gloeiende vonken van geestigheid zich deed opspringen en z'n spontaan zich-geven de kamer in beweging bracht, dan zag men Kuiper al in z'n bank zitten: stil, roerloos, gesloten, somber, stuursch, en men voelde als het ware in hem den wrevel tegen dit nieuwe verschijnsel van parlementair calvinisme.... en dan zag men ineens, fèl duidelijk, het verschil tusschen dezen twee christen-staatslieden.⁵⁹

Uiteindelijk beklifde Kuipers naam en stijl meer dan die van Theo Heemskerk.⁶⁰ Maar dat was vooral Kuiper als profeet van het volk, grondlegger van de verzuiling en de moderne partijpolitiek. Als minister was hij eerder berucht dan beroemd en bovendien de eerste die in de geschiedenis juist door een schandaal dat vooral in de media werd uitgespeeld, de zogenaamde lintjesaffaire in 1909, zijn gezag in Den Haag verloor.

De verhalen over de pragmatische bestuurders en de expressieve antirevolutionairen doen vermoeden dat de eerste groep in de lange negentiende eeuw succesvoller was dan de tweede. Een vluchtige analyse van de ministers bevestigt in ieder geval dat uitgesproken persoonlijkheden het vaak moeilijk hadden. Zo ging P.L.J.S. van Gobbelschroy in 1829 ten onder aan hardnekkige roddels over zijn seksuele escapades in de Brusselse theaterwereld. De meest bevlogen liberaal van zijn tijd, L.C. Luzac, moest in 1848 al na enkele maanden overspannen het veld ruimen. De beminnelijke schmieder J. Kappeyne van de Coppello belandde al twee jaar na een veelbelovend begin op een doodlopend zijspoor. Soms was het mislukken van uitgesproken ministers ook een gevolg van de ingewikkelde relatie die zij vanaf 1848 met koning Willem III onderhielden. Zo viel J.G.H. van Tets van Goudriaan, omdat de vorst zijn spoorwegwet in 1860 openlijk afkeurde. Diezelfde koning blokkeerde in 1868 zelfs de benoeming van de vooruitstrevende liberaal J.H. Geertsema, omdat deze zich negatief had uitgesproken over Willems buitenlandse beleid.⁶¹

Daar tegenover staat een minister als de liberaal P. Rink, die in 1905 de ingewikkelde taak kreeg om Kuiper op te volgen.

Het iet-wat correct-stijve, het hoekige, het afgemeten in zijn uiterlijk en in zijn gedragingen, heeft hij altijd bezeten. [...] Welnu, dat zuivere, dat precieze, dat nooit-uit-de-pas-loopende van de figuur-Rink is ook het kenmerk voor den politicus-Rink. [...] Hij heeft nooit fanfares geblazen. Hij wrong zich nimmer naar voren.⁶²

Het werk van dit rustige ministertype wordt doorgaans als vrij goed ervaren. Dat geldt in het

bijzonder voor de man die zelfs nog in 2002 door politici tot de beste premier van Nederland aller tijden werd uitgeroepen: P.W.A. Cort van der Linden.⁶³ Deze politicus werd ook vrij snel na de beëindiging van zijn carrière in 1918 geëerd als:

*[...] de man aan het roer. Dat is hij geweest, de bejaarde staatsman, méér dan eenig ander premier vóór hem. [...] Hij was sterk principieel en tóch opportunist. Hij was een wijsgeer, [...] en tóch een man van den praktijk. Hij was een modern bewindvoerder, die de stem des tijds verstond, en tóch een geboren regent van oud-hollandsche allure. Een denkend hoofd, een koel verstand, een vaste hand. Een stuurman.*⁶⁴

De auteur stak zijn enthousiasme over deze “trotsche zwaan op een heldere vijver” niet onder stoelen of banken, maar vergat wellicht het belangrijkste te noemen; Cort van der Linden was, hoewel liberaal, expliciet partijloos. Deze positie stelde hem in staat de ingewikkeldste politieke vraagstukken aan de orde te stellen en uiteindelijk, in de pacificatie van 1917, ook op te lossen. Deze onpartijdigheid werd zelfs bij de dood van Cort van der Linden door de zeer partijdige Hendrik Colijn in de jaren 1930 als beste eigenschap geprezen.⁶⁵

Een aura van onpartijdigheid en waardigheid doet een minister heel veel goed. Maar deze bestuursstijl heeft ook iets afstandelijks en lijkt soms een beetje saai. Zelfs Cort van der Linden wordt, ondanks alle waardering, met weinig bravoure als “grijze staatsman” geëerd en beschreven. Wellicht valt er door de grijsheid van ministers “wel eens minder licht op de eigen figuur dan zij verdient”.⁶⁶ Vaak zorgen biografen postuum alsnog voor dit licht, want mensen lezen en schrijven graag over machtige individuen. Door deze biografische tendens lijkt het verhaal van iedere minister anders en uniek. Een integrale geschiedenis van de ministeriële cultuur, eventueel in internationaal perspectief, zou echter veel beter kunnen laten zien hoe de macht en het geld verdeeld werden. In zo’n geschiedenisboek zou de lastig te plaatsen bestuurder een plek vinden in een reeks van rustige en grijze bestuurders, die uiteindelijk zelfs de twintigste eeuw zouden overleven.

Hoe het verder ging

Het overleven van de partijloze pragmatist doet vermoeden dat de praktijk van en rondom ’s lands hoogste politieke ambt wordt gekenmerkt door een hoge mate van continuïteit en traditie. Er valt ook wel iets te zeggen voor een voorzichtige, afstandelijke en wellicht soms ietwat saai politieke bestuursstijl, want dat vermindert de kans op ongelukken, ruzie en rampspoed.

Om te beoordelen of continuïteit inderdaad domineert, moet gekeken worden naar de opvolgers van Cort van der Linden. Op het eerste gezicht lijken Ch.J.M. Ruys de Beerenbrouck (in functie 1918-1925; 1929-1933) en J.B. Kan (in functie 1926-1929) juist

heel anders. Zo was Ruys de Beerenbrouck naar verhouding piepjong toen hij in 1918 het Torentje betrad, waardoor “we allemaal een beetje sip langs onzen geachten neus keken. [...] een premier van 44 jaar leek de meesten van ons een on-hollandsch waagstuk”. Blijkbaar moesten premiers oud, grijs en waardig zijn. Ruys had echter “geen grijs haar. Zelfs geen grijze baard. Geen groot verleden vóór en achter zich”.⁶⁷ Ook Jan Kan viel op, doordat hij een gewone jongen bleef: hij droeg zelden een hoed, hield van en deed aan voetbal en stond tijdens strenge winters als eerste op het ijs, waar de enthousiaste schaatser zich uitgebreid liet fotograferen.⁶⁸

Misschien schuilt het grootste verschil in de bestuursstijl tussen ministers van vóór en na de grondwetsherziening van 1917 wel in dat laatste. Politici als Ruys, Kan en Colijn wisten als geen ander dat en hoe imago en publieke persoonlijkheid in de pers een politicus kon maken of breken. Want tegelijkertijd bleef veel hetzelfde. Ruys en Kan begrepen namelijk eveneens goed dat de belangrijkste minister een vriend moest zijn van zeer diverse partijen en stromingen; de manier om dat te bereiken was alleen veranderd. Kan en Ruys waren waarschijnlijk zo populair, juist omdat zij zo gewoon en volks leken. In deze verzuilde tijden stond de belangrijkste minister boven alle zuilen. Katholiek Ruys kon bijvoorbeeld goed overweg met zijn grootste politieke tegenstanders, zoals de communist Henk Sneevliet. Een liberale commentator benadrukte eveneens dat de liefde van Ruys voor andersdenkenden geheel wederzijds was:

*Ruys heeft één gebrek. Hij is katholiek. [...] Maar wij liberalen vergeven het den minister. Heusch. Wij hebben van Thorbecke verdraagzaamheid geleerd. En minister Ruys is zelf ook een verdraagzaam man. Een prettig figuur. Iemand – als zijne Excellentie het niet te gemeenzaam vindt – om mee uit vissen te gaan.*⁶⁹

Met de verwijzing naar Thorbecke en het vissen komt dit stuk weer terug bij de vissende ambtenaren aan de Hofvijver. Veranderde de relatie minister-ambtenaar in de tweede helft van de negentiende eeuw of overheerste ook hier de continuïteit? Helaas zijn gedocumenteerde uitlatingen over het ministeriële leven, zelfs bij een veelschrijver als Thorbecke, zeer zeldzaam. Duidelijk is in ieder geval dat, naarmate de taken en verantwoordelijkheden van ministers toenamen, iets gelijksoortigs met ambtenaren gebeurde. De bergen (gevraagde) informatie werden en worden steeds hoger en ambtenaren waren en zijn de enigen die hier echt bovenop zaten en zitten.⁷⁰

Dit informatiemonopolie vereist een goede relatie tussen ambtenaar en minister enerzijds en minister en parlement anderzijds. Bij Jan Kan zat dat wel goed. Hij was vanaf 1908 secretaris-generaal en dus een echte *insider*. Bovendien bleef hij dit hoge ambt zelfs onbezoldigd bekleden toen hij in 1926 minister werd.⁷¹ Het lijkt helemaal geen slecht idee om ministers dicht bij de ambtelijke realiteit van de werkvloer te houden, zodat ze zich niet te veel verliezen in op zichzelf staande plannetjes of clubjes en instanties buiten de ministeries

die steeds meer uitvoerende taken op zich nemen. Dergelijke uitstapjes komen vaak voort uit ministeriële dadendrang en meestal uit een goed hart: zelfs de meest bescheiden minister wil iets neerzetten wat haar of hem aan de vergetelheid onttrekt.

Toch kan dat nooit zonder ambtenaren, en dat wordt wederom het beste duidelijk met een negentiende-eeuwse roman over het ministeriële leven. *Onze minister* (1883) van oudstenograaf Gerard Keller gaat onder andere over de fictieve Karel Welding die in 1883 als jonge minister alles anders wilde doen. Welding wilde zich bijvoorbeeld minder afhankelijk maken van de ambtenaren door alle binnengekomen stukken en brieven zelf te lezen. Dat werd hem al gauw te veel, waarop hij de taak weer bij hen neerlegde.

- *Uwe excellentie heeft gelijk, zeide de secretaris-generaal, wij zien met eene oogopslag den inhoud. 't Is routine.*
- *Ik houd niet van routine, zei de minister waardig.*
- *Dan vrees ik Excellentie, dat uwe betrekking ook niet bijzonder in uw smaak zal vallen, antwoordde de ambtenaar met een bescheiden glimlach.*
- *Als ik slechts routine moest toepassen, zou zij nog minder in mijn smaak vallen.⁷²*

AFB 8.5 niet
aanwezig

Welding laat zien dat ministers moeten kiezen tussen twee kwaden. Wie alles aan het ambt anders wil doen, stuit op weerstand, omdat alles voor ambtenaren niet anders kan en een minister niet alles alleen kan. Maar wie zich slechts laat leiden door de routine, bereikt eigenlijk ook helemaal niets. Het duurde niet lang voordat de debutant overal vijanden kreeg; zowel bij de ambtenaren die zich gepasseerd voelden als in de krant die door een jaloerse oud-schoolkameraad werd volgeschreven. Maar ook in sociëteiten De Club of De Witte, waar niemand de minister durfde aan te spreken vanwege zijn hoge rang. En in het parlement, want “hij behoorde tot geen partij [en] kon dus ook van geen enkele partij steun verwachten. [...] Hij had het ongeluk minister te zijn in een tijdperk waarin men meer het oog had voor de uiteenlopende belangen der politieke partijen dan voor het gemeenschappelijk belang van alle partijen: het belang des lands”. De begroting werd verworpen en de geslagen minister keerde huiswaarts. Zijn tragische lot verliep als dat van menig *angry young man*: “Een jong man, wiens degelijke kennis algemeen werd geprezen, een man uit het volk zonder politieke antecedenten, zou de zaken met krachtige hand aanvatten. [...] En er kwam niets.”⁷³

Misschien was Welding de verkeerde man in de verkeerde – partijdige – tijd, maar eigenlijk kon een minister het nooit echt goed doen. Dit is wellicht de grootste constante in de ministeriële cultuur en dat wist Thorbecke ook al: “Een minister vindt zeldzamer verdedigers dan een niet-minister; verdediging van een minister is [...] eene ondankbare taak.”⁷⁴

Dan kwamen de hoge ambtenaren van Binnenlandse Zaken er een stuk beter van af. Ministers kwamen en gingen, maar zij bleven zitten en het werd na de verbouwingen eind jaren 1870 prettig toeven aan de noordoostzijde:

Wanneer ge tegenwoordig de werkkamers van de groote mannen der administratie binnentreedt ziet het er heel anders uit. Fraaie meubelgordijnen temperen het licht; deftig groen laken bedekt de tafels; cartonnières, etagères en allerlei andere -eres verbergen met nette boekenkasten de wanden, alles evenals schrijftafels en stoelen van mahoniehout, of – wanneer de bewoner naar stijl streeft – van beeldhouwd eikenhout [...] Ik misgun niemand mooie kamers en nette meubels, maar ik twijfel toch of 't wel behoorlijk is dat men zich op 's lands kosten zoo gemakkelijk en weelderig maakt.⁷⁵

De situatie van de hoge ambtenaren aan het einde van de negentiende eeuw is vergelijkbaar met die van hun collega's vandaag. Net als nu werkten zij toen in nieuwe of vernieuwde beeldbepalende gebouwen van Binnenlandse Zaken, Koloniën, Waterstaat en Justitie.

Tegenwoordig lijkt het echter van de buitenkant alsof Algemene Zaken klein en bescheiden is gebleven, terwijl de andere ministeries reuzen zijn geworden. Maar de buitenkant zegt niets over de werkelijke macht en het gezag. Een louter architectuurhistorische analyse van macht bleek hier dan ook een sprookje te zijn, net als een standbeeld van Willem de Zwijger dat tot leven komt, geen werkelijkheid is. In werkelijkheid zijn Willems dode

ogen slechts op een *loungebar* gericht. De huidige bewoners van Algemene Zaken kunnen hun macht en gezag wellicht aanwenden om dit standbeeld uit 1848 te vervangen voor dat van de man van 1848. Thorbecke was immers de belangrijkste vormgever van grondwet, parlement en ministerie, terwijl zijn standbeeld tegenwoordig op een afgeleefd plein in Amsterdam verpietert. Maar dit kan alleen als de verbeelding werkelijk aan de macht is.