

Het dienen van algemeen of partijbelang?

Ministeriële verantwoordelijkheid voor partijloze en politieke ministers

Naam: Elske Bakker

Studentennummer: s0904414

Email: e.h.bakker@umail.leidenuniv.nl

Vak: Bachelorproject Nationale Politiek

Docent: T.P. Louwerse

Aantal Woorden: 9183

Datum: 18-06-2012

1. Inleiding:

Een westerse democratie zonder een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid is vrijwel ondenkbaar heden ten dage, maar dit betekent niet dat het een concept zonder problemen is (Boven'Eerd en Kummeling 2010, 265). Al is de ministeriële verantwoordelijkheid meer dan 150 jaar geleden opgenomen in de Nederlandse grondwet, er zijn nog steeds veel discussies over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk. Ed van Thijn bijvoorbeeld behandelt het onderwerp in zijn boek de 'Sorry-democratie' uit 1998, waarin hij met name naar problemen met de ministeriële verantwoordelijkheid voor het ambtelijk apparaat kijkt. Een andere criticus is F.R. Ankersmit, die in zijn artikel uit 2006 stelt dat het Nederlandse parlement zwakker is geworden ten opzichte van de regering, mede door problemen met de ministeriële verantwoordelijkheid (Ankersmit 2006, 1). In toenemende mate zouden regeerakkoorden, een sterke fractie discipline en het Torentjesoverleg ervoor zorgen dat het parlement minder goed in staat is om zijn controlefunctie uit te oefenen (Ankersmit 2006, 1-3).

Door zowel Van Thijn als Ankersmit wordt sterk benadrukt dat problemen met de ministeriële verantwoordelijkheid voor een groot deel worden veroorzaakt door de rol die politieke partijen spelen in het parlement. Ministers zijn onderdeel van een politieke partij en zullen daardoor vrijwel altijd gesteund worden door hun eigen partij en door partijen die deel uit maken van de regering om zo de vrede binnen de coalitie te bewaren. De steun van de partij zorgt ervoor dat ministers in hun zetel blijven zitten. Maar als het zo zou zijn dat de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding komt doordat ministers gesteund worden door hun eigen partij en mogelijk de coalitiepartijen, dan zou er verschil moeten zijn in hoe het parlement omgaat met politieke ministers en partijloze ministers. Zij hebben immers geen vanzelfsprekende steun in het parlement, en spelen er in theorie minder politieke redenen mee bij het ter verantwoording roepen van ministers.

In deze paper zal onderzocht worden of het parlement de ministeriële verantwoordelijkheid anders hanteert bij een politieke minister dan bij een partijloze minister. Er zullen vier ministers van Buitenlandse zaken (twee partijloze en twee politieke ministers) van na de Tweede Wereld oorlog met elkaar vergeleken worden in hun relatie met het Nederlandse Parlement. Het doel van dit onderzoek is om meer kennis te vergaren over partijloze ministers in de Nederlandse parlementaire geschiedenis en dan met name de relatie tussen partijloze ministers en het parlement.

Als er een duidelijk verschil blijkt te zijn tussen de twee soorten ministers bij de toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid, dan biedt het een argument voor onderzoekers die stellen dat partijen te dominant zijn geworden in de moderne tijd en dat de ministeriële verantwoordelijkheid aangepast moet worden om dit op te kunnen vangen, zoals Ankersmit in zijn artikel beargumenteert. Het onderzoek zal uitgevoerd worden aan de hand van de volgende vraagstelling: *"Is er een verschil bij het hanteren van de ministeriële verantwoordelijkheid door het Nederlandse parlement voor partijloze en politieke ministers?"*

In Nederland kwamen partijloze ministers na de ontzuiling eigenlijk niet meer voor en het leek een afgesloten hoofdstuk in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Maar door de financiële crisis in Europa is de discussie over partijloze ministers weer naar voren gekomen¹. In Italië is eind 2011 een 'professorenkabinet' aangesteld in een poging om het land uit de economische en financiële crisis te halen onder leiding van de econoom Mario Monti.² En in Griekenland riep de Griekse President Papoulias op tot een zakenkabinet nadat de uitslag van de verkiezingen geen makkelijk te vormen coalitie opleverde.³ Politieke partijen lijken te falen in deze landen om met elkaar samen te werken en functionerende kabinetten te vormen.

Er leek zich een zelfde situatie te gaan voor doen in Nederland nadat het Kabinet Rutte I was gevallen over het opstellen van maatregelen voor bezuinigingen, maar haast verrassend snel wisten vijf partijen toch tot een akkoord te komen.⁴ Er komen in september weer nieuwe verkiezingen en door het zeer verdeelde electoraat zal het moeilijk worden om een nieuwe coalitie te vormen⁵. Het is nog maar de vraag of de vijf partijen die nu een akkoord hebben gesloten een meerderheid in de Tweede Kamer zullen binnenhalen en of zij in staat zullen zijn om een regering te gaan vormen. De economische en politieke moeilijkheden van dit moment maken het juist nu weer relevant om nader onderzoek naar partijloze ministers te doen, omdat nu de kans op de terugkeer van partijloze minister groter is dan die ooit is geweest.

2.Literatuur overzicht:

Literatuur over problemen met de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland laat niet alleen een negatief beeld zien over de rol van partijen. In een artikel van Bovens, Brandsma, Thesingh en Wever uit 2010 wordt het beeld van ministers die in hun zetel vastgekleefd zitten, juist in grote dele tegengesproken.

¹ Waard, Peter de. 2012. . "De Eurozone is herontdekt als zwakste schakel in de wereldeconomie." *De Volkskrant*, 12 april

² Seegers, Jules. 2011. "Monti presenteert 'professorenkabinet' zonder politici". *NCRG*, 16 november.

³ 2012. "Griekse President wil Zakenkabinet" *De Volkskrant*, 14 mei.

⁴ Remie, Mirjam. 2012. "Volledige Lenteakkoord uitgelekt: ruim 12 miljard aan bezuinigingen." *NRC*, 16 mei.

⁵ 2012. " Verkiezingen definitief op 12 september." *De Volkskrant*, 27 april.

Zij constateren dat het aantal ministers dat is afgetreden vanaf 1946 tot nu per periode schommelt, en dat er niet te stellen valt dat ministers nu langer blijven zitten dan vroeger (Bovens etc. 2010, 333). Er is dus nog geen consensus over een mogelijke aantasting van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In de literatuur over vakministers komt naar voren dat er in Nederland een lange traditie heeft van ministers die geselecteerd worden op hun expertise, maar dat in toenemende mate de kabinetten een politiek 'stempel' hebben gekregen (Bakema en Secker 1990, 74). Vanaf 1965 is er een sterke toename zichtbaar van benoemingen van parlementariërs als minister. Het verschilde in de periode voor 1965 per departement of er relatief veel vakministers werden aangesteld of relatief veel politieke ministers (Bakema en Secker 1990, 94). Zowel partijloze als politieke ministers waren vaak specialisten op het terrein van hun departement in de periode van voor de ontzuiling. Pas na de periode van de verzuiling wordt er veel minder nadruk gelegd op de ervaring en kennis van een minister. Vanaf dan komen er steeds meer puur politieke ministers die vooraf geen kennis en ervaring op hun eigen departement hebben (Bakema en Secker 1990, 72).

De rol van een partijloze minister is in de recente literatuur vooral bekeken in semipresidentiële stelsels, omdat het daar relatief vaker is voorgekomen dat er partijloze minister werden aangesteld, dan in parlementaire democratieën. In parlementaire democratieën komt het recent eigenlijk alleen voor in tijden van crisis (Andeweg en Nijzink 1995, 160). In het onderzoek van Strøm en Neto over partijloze ministers in semipresidentiële stelsel uit 2006 komt naar voren dat partijloze ministers veel vaker worden aangesteld wanneer er een sterke president aanwezig is, om zo de macht van de president te vergroten. Partijloze ministers verzwakken de positie van de premier in dat geval (Strøm en Neto 2006, 643).

3.Theoretisch Kader:

De theorieën waarbinnen dit onderzoek te plaatsen valt, zijn als eerste theorieën over de ministeriële verantwoordelijkheid. Visser heeft in zijn boek van 2008 *In Dienst van het Algemeen belang* uitgebreid de verschillende aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland beschreven. Hij beschrijft de ontwikkeling van een middel om de macht van de Koning te beperken tot het huidige begrip, dat de nadruk legt op verantwoording afleggen aan het parlement (Visser 2008,54-56). Ministeriële verantwoordelijkheid is de verantwoordelijkheid die ministers dragen voor het uitvoeren van hun taken en de verantwoording die zij hiervoor moeten afleggen aan het parlement.

Het concept staat in de grondwet opgenomen onder artikel 48: De Koning is onschendbaar, de minister is verantwoordelijk. Voor al het handelen als minister moet een minister verantwoording afleggen in het parlement (Visser 2008, 54-56)

Vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid vloeit de parlementaire vertrouwensregel voort. Een minister kan niet in functie blijven zonder het vertrouwen van het parlement. In Nederland is dit een negatieve vertrouwensregel. Zolang het parlement geen andere geluiden laat horen, kan een minister aannemen dat hij het vertrouwen van het parlement heeft. Als dit niet het geval is, is er voor een minister geen andere optie dan af te treden (Visser 2008, 57). Boven'Eerd en Kummeling beschrijven in hun boek *Het Nederlandse Parlement* de staatrechtelijke fundamenten van de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor het parlement in staat is om zijn controle functie uit te voeren. Ministers zijn verplicht rekenschap af te leggen aan het parlement, en hieruit vloeit de inlichtingenplicht van ministers aan het parlement voort (Boven'Eerd en Kummeling 2010, 265-267).

De relatie tussen ministers en parlementsleden wordt bepaald door de relatie tussen regering en parlement. Het traditionele beeld van regering aan de ene kant en het parlement aan de andere kant werd door Anthony King in zijn artikel uit 1976 onderuit gehaald, omdat het geen recht deed aan de politieke werkelijkheid in Europese democratieën. King onderscheidde vijf soorten *modes of executive-legislative relations*, namelijk *non-party mode*, *inter-party mode*, *intra-party mode*, *opposition mode* en als laatste een *cross-party mode* (King 1976, 32-34). Andeweg en Nijzink gebruiken deze analytische concepten in een artikel uit 1995 om te kijken naar de relatie tussen ministers en parlementsleden in verschillende Europese landen. Voor de analyse kijken zij naar 3 van King zijn oorspronkelijke vijf *modes*, de *inter-party*, *non-party* en *cross-party mode*, omdat bij de andere twee moeilijk te duiden is wat het verschil is met de andere *modes* (Andeweg en Nijzink 1995, 156).

In het geval van Nederland komt de *cross-party mode* sterk naar voren. Parlementsleden gaan over partijgrenzen heen samen met een minister in debat over een specifiek onderwerp (Andeweg en Nijzink 1995, 164-166). Ook de *inter-party mode* is terug te vinden in Nederland. Hierbij zijn er sterke banden tussen partijen en ministers en wordt de dominante invloed van partijen benadrukt. Ministers gaan dan meer uit partijbelang handelen (Andeweg en Nijzink 1995, 159). Maar ook de *non-party mode* is in sommige gevallen nog aanwezig in het Nederlandse parlement. De onderzoekers verwachten dat bij een politiek controversieel onderwerp parlementsleden en ministers meer volgens de *inter-party mode* zullen handelen (Andeweg en Nijzink 1995, 176).

In de jaren '50 was er een heel andere stijl van politiek bedrijven dan dat nu het geval is. In de tijd van verzuiling was de maatschappij grotendeels onderverdeeld in zuilen, die strikt van elkaar gescheiden waren. In de politiek werden deze verschillende zuilen elk vertegenwoordigd door een politieke partij. De politieke partijen moesten met elkaar samenwerken aan de top om de rust en stabiliteit te bewaren. Deze specifieke vorm van democratie werd door Lijphart als een *consociational democracy* getypeerd, met als onderdeel daarvan de pacificatie-politiek. (Andeweg en Irwin 2005, 23-28). Dit hield in dat de politieke leiders onenigheden tussen de verschillende zuilen zoveel mogelijk probeerden te ontwijken en aan de top probeerden op te lossen.

Om dit mogelijk te maken, waren er een aantal onofficiële spelregels waarbinnen het politieke spel werd bedreven (Lijphart 1990, 116). Belangrijk was dat onderwerpen zoveel mogelijk gedepoliticiseerd moesten worden. De politiek moest zoveel mogelijk zakelijk en pragmatisch bedreven worden (Lijphart 1990, 116-119). Een ander belangrijk aspect was dat de regering de verantwoordelijkheid voor het land droeg en daar van de Kamer ook de ruimte voor moest krijgen. Uiteraard mocht er kritiek komen op de besluiten van het kabinet, maar de beleefdheid mocht niet uit het oog verloren worden. Dit zorgde ervoor dat kabinetten heel autonoom konden handelen (Lijphart 1990, 127).

Bij het kijken naar verschillen van het toepassen van de ministeriële verantwoordelijkheid door de Tweede Kamer kan op basis van de theorie over dit onderwerp verwacht worden dat de Tweede Kamer de ministeriële verantwoordelijkheid vaker zal toepassen bij partijloze ministers dan bij politieke ministers. Politieke ministers kunnen rekenen op de steun van hun eigen politieke partij. Want waarom zou een politieke partij een minister uit de eigen partij naar voren schuiven als deze minister niet in de basis de hoofdlijnen van zijn eigen partij steunt en probeert uit te voeren?

Daarnaast is een argument dat ministers die uit politieke partijen voortkomen vaak al ervaring in de politiek hebben. Zij zijn daardoor beter in staat met het parlement om te gaan dan partijloze ministers die daar nog geen enkele ervaring mee hebben. Juist omdat het parlementaire vertrouwen zo'n belangrijk onderdeel is bij het toepassen van de ministeriële verantwoordelijkheid, zouden politieke ministers hier een voorsprong moeten hebben ten opzichte van partijloze ministers. Andeweg en Nijzink stellen dat bij een politiek onderwerp een minister zich meer op zijn eigen politieke partij gaat richten en dat is ook wat verwacht wordt in de casus terug te zien.

Het toepassen van de ministeriële verantwoordelijkheid zal zich onder andere moeten uitten door het indienen van moties van wantrouwen of afkeuring, waarbij partijloze ministers die eerder zullen krijgen dan politieke ministers. De verwachting is dat politieke ministers tijdens de debatten in de Tweede Kamer gesteund zullen worden door hun eigen politieke partij en dat er duidelijk minder kritiek vanuit de kant van de eigen partij komt in vergelijking met kritiek van andere partijen. Daarnaast is de verwachting dat de toon van het debat bij een partijloze minister feller en harder zal zijn dan bij een politieke minister. Een partijloze minister heeft geen verbondenheid aan een bepaalde zuil en ook geen band met een politieke partij, waardoor in theorie het parlement meer ruimte heeft om vrij de discussie aan te gaan met een partijloze minister.

Bij deze verwachtingen is ook rekening gehouden met de pacificatie-politiek in Nederland in de jaren '50. Het is waarschijnlijk dat het aantal conflicten van de Kamer met een minister hierdoor beperkt werden en de discussies minder fel van aard waren, maar de verwachting blijft, dat er nog steeds duidelijk zichtbaren verschillen zijn tussen een politieke en een partijloze minister. Partijen hadden bij kabinetsformaties regelmatig conflicten over welke partij welk departement kreeg, wat de indruk wekt dat de verbondenheid van een minister met een partij wel degelijk van belang is voor een politieke partij.

4. Methodes van Onderzoek:

Het onderzoeksdesign van dit onderzoek is een *comparitive case study* naar vier ministers van Buitenlandse Zaken in de periode 1946-1956.. Er is voor een vergelijkende *case study* gekozen om op deze manier een goed beeld te schetsen van de relatie tussen een minister en het parlement. Vervolgens kunnen de vier ministers met elkaar vergeleken worden om te onderzoeken of er een verschil aanwezig is tussen partijloze en politieke ministers. Er is voor gekozen om een beperkt aantal ministers in een korte tijdsperiode met elkaar te vergelijken, in plaats van een groot aantal casus over een langere periode. Bij de laatste optie zou vooral gekeken kunnen worden naar zaken als aantal afgetreden ministers of de hoeveelheid ingediende moties in plaats. De relatie tussen parlement en de minister is op deze manier echter minder goed in kaart te brengen. Door de ministers in een dezelfde tijdsperiode met elkaar te vergelijken, wordt vermeden dat verschillen tussen de ministers te wijten zijn aan verschil in tijdsperiode

Voor de selectie van de casus is gekozen voor de tijdsperiode 1946-1956, omdat in deze periode zowel partijloze als politieke ministers in functie waren en omdat er met name op het terrein van Buitenlandse zaken er een aantal politiek zeer gevoelige kwesties speelden. De vier uitgekozen ministers staan hieronder in tabel 1 vermeld.

Tabel 1. De vier ministers van Buitenlandse Zaken

Minister	Kabinet	Partij	Periode	Titel
C. G. W. H. baron van Boetzelaer van Oosterhout	Kabinet-Beel I	Partijloos	1946-1948	Minister van Buitenlandse Zaken
D. U. Stikker	Kabinet-Drees/Van Schaik	VVD	1948-1951	Minister van Buitenlandse Zaken
J. M. A. H. Luns	Kabinet-Drees III	KVP	1952-1956	Minister zonder Portefeuille
J. W. Beyen	Kabinet-Drees III	Partijloos	1952-1956	Minister van Buitenlandse Zaken

Beyen en Luns waren tegelijkertijd minister van Buitenlandse Zaken in het tweede kabinet Drees. Officieel was Beyen de enige die de titel van minister van Buitenlandse Zaken mocht dragen, maar in de praktijk werden de taken van de functie onder de twee bewindslieden verdeeld. Zij hadden elk hun eigen terrein binnen het departement, maar verschenen wel regelmatig samen in de Tweede Kamer om beleid te verdedigen. Ook Van Boetzelaer en Stikker hebben allebei te maken gehad met controversiële kwesties en allebei beschikten ze over markante persoonlijkheden.

De ministers zullen met elkaar vergeleken worden op twee specifieke kwesties die aan elkaar verwant zijn, namelijk de relatie met Duitsland na de Tweede Wereldoorlog en de oprichting van Europa. Er is gekozen voor het vergelijken van twee politieke kwesties, omdat er bij een technische kwestie de mogelijkheid bestaat dat het parlement makkelijker de koers van een technische minister zal volgen dan de koers van een politieke minister.

Door voor politieke gevoelige kwesties te kiezen wordt dit zoveel mogelijk buitengesloten. Na de Tweede Wereldoorlog lag Nederland in puin en was er veel rancune richting Duitsland. Bij het bespreken van de kwestie Duitsland ging het bijvoorbeeld om vormen van schadebetalingen en mogelijke annexatie van delen van Duitsland (Boogaarts 1989, 270). De relatie met Duitsland speelde ook een grote rol bij de opstelling van Nederland bij besprekingen over het oprichten van Europa.

De methode van dataverzameling voor dit onderzoek is een literatuuronderzoek. De bronnen hiervoor zullen voornamelijk handelingen uit de Tweede Kamer zijn, maar daarnaast zal er ook gebruikt gemaakt worden van biografieën over de betrokken ministers en verdere achtergrond informatie over de kwesties. Voor elke minister zullen minstens 6 verschillende debatten geanalyseerd worden. Dit zijn voornamelijk rijksbegrotingen van Buitenlandse Zaken en door Kamerleden aangevraagde debatten over specifieke onderwerpen binnen de gekozen kwesties. Het aantal debatten verschilt per minister, omdat sommige ministers veel vaker in de Kamer verschenen dan andere ministers en vooral de latere debatten veel langer zijn dan debatten rond 1946.

Het analyseren van deze gegevens zal gedaan worden aan de hand van kwalitatieve inhoudsanalyse van debatten uit de Tweede Kamer. Bij het analyseren van de debatten zal gebruik gemaakt worden van een inductieve methode, waarbij de debatten als één geheel beschouwd worden en er zoveel mogelijk relevantie informatie uitgehaald wordt. Het doel is om een zo accuraat mogelijk beeld te schetsen van de relatie tussen de ministers en het parlement. Er zal gekeken worden naar hoe het parlement reageert op de minister tijdens debatten. Krijgt een minister alleen kritiek op zijn gevoerde beleid of komen er ook persoonlijke verwijten aan de minister naar voren? Welke partijen hebben het meeste kritiek op een minister en waarom? Krijgt een politieke minister automatisch de steun van zijn eigen partij? Dit zijn allemaal verschillende aspecten die meegenomen zullen worden bij het analyseren van de debatten om een zo'n goed mogelijk beeld te kunnen schetsen,

Bij het bespreken van de vier casus zal eerst een korte inleiding gegeven worden over de kwesties waarover gesproken werd in het parlement. Vervolgens wordt er in de casus dieper in gegaan op de relatie tussen de minister en de Tweede Kamer.

5. Minister Van Boetzelaer van Oosterhout (partijloos)⁶:

Carel Godfried Willem Hendrik van Boetzelaer van Oosterhout werd minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Beel dat bestond uit twee politieke partijen, KVP en PvdA. Er werd door Beel bewust gekozen voor een partijloze minister op de belangrijke post van Buitenlandse Zaken om het evenwicht in de rooms-rode coalitie te behouden (Boogaarts 1999, 165-166).

⁶ Vanwege het grote aantal bronverwijzingen naar de Handelingen van de Tweede Kamer bij het beschrijven van de vier casus is er voor gekozen om op verkorte wijze naar de Handelingen te verwijzen. Naast het aanduiden van de Handelingen Tweede Kamer (HTK) zal er verwezen worden naar het vergaderjaar en het pagina nummer van het desbetreffende stuk. Op deze manier is het stuk nog steeds gemakkelijk terug te vinden.

Dat Van Boetzelaer geen echte politicus was, was zichtbaar in zijn optredens in de Tweede Kamer. Hij vermeed liever de confrontatie met de Kamer en was ook zeer terughoudend in het verstrekken van informatie aan het parlement (Boogaarts 1999, 167).

Als minister vlak na de Tweede Wereldoorlog kreeg hij te maken met zeer ingrijpende beslissingen op zijn beleidsterrein (Boogaarts 1999, 165). Een belangrijke en politiek gevoelige kwestie was de afhandeling van de gevolgen van de Duitse bezetting. Er was veel schade berokkend in oorlog en men wilde dit verhalen door de annexatie van Duits grondgebied en het beheren van Duitse mijnen. Vooral de Katholieke Volkspartij, een partij die veel achterban had in de grensgebieden, was hier groot voorstander van. Daarnaast was er veel discussie over het herstellen van handelsrelaties met Duitsland, wat van groot belang was voor Nederland om de eigen economie weer te stimuleren (Boogaarts 1989, 464-468).

Ondanks de verschillen tussen de KVP en de PvdA over de Duitse kwestie werd er in 1946 toch een plan opgesteld dat aan de vier grote mogendheden (Frankrijk, Engeland, VS en de Sovjet-Unie) werd voorgelegd. De eerst zeer uitvoerige annexatie plannen werden ingeperkt en nu bestempeld tot grenscorrecties en het bevatte daarnaast een flink aantal economische claims (met name het beheer van mijnen) (Boogaarts 1989, 468-469). Van het Nederlandse eisenpakket is uiteindelijk weinig terecht gekomen. De grote mogendheden waren meer bezig met hun eigen toekomst plannen voor Duitsland en zagen de claims van Nederland als een verstoring van dat proces (Boogaarts 1999, 177).

Het ministerie van Buitenlandse Zaken was ten tijde van minister Van Boetzelaer nog omgeven door geheimzinnigheid. De informatievoorziening voor de leden van de Tweede Kamer was grotendeels afhankelijk van het ministerie zelf (Boogaarts 1989, 274). Ook kwam het voor dat Kamerleden via kranten de opvattingen van de minister moesten vernemen. In het begrotingsdebat van 4 december 1946 bijvoorbeeld uit de heer Ruygers (PvdA) zijn irritatie over verrassende uitspraken die de minister had gedaan tijdens een interview met een krant.⁷ De onwilligheid aan de kant van de regering om informatie te delen bleek ook wel uit het debat over de door het kabinet opgesteld plannen voor schadeclaims aan Duitsland. Aanvankelijk wilde men de plannen pas voorleggen aan de Kamer nadat de voorstellen in het buitenland gepresenteerd waren, maar na lang overleg in de ministerraad werd uiteindelijk besloten om de plannen in een gesloten zitting aan beide Kamers voor te leggen.

⁷ HTK 1946-1947, 653

Dit gebeurde op 24 en 25 oktober 1946, terwijl de deadline die door de mogendheden was gesteld om de wensen kenbaar te maken vóór 1 november 1946 was (Boogaarts 1989, 474). Er was dus weinig tot geen ruimte voor de Kamer om aanpassingen voor te stellen.

Het debat begon op 24 oktober met minister van Boetzelaer die een toelichting bij de kabinetsplannen gaf. De KVP fractie had grote bezwaren bij de plannen van de minister, die veel te mager waren naar hun inziens. Aan de andere kant van het spectrum stond de CPN fractie die absoluut niets van grenscorrecties en claims wilde weten (Boogaarts 1989, 475). Waar de fracties het vrijwel unaniem met elkaar over eens waren, was dat door de late planning van het debat het vrijwel onmogelijk voor de kamer werd om volwaardig mee te kunnen praten en te beslissen.

Fractievoorzitter voor de PvdA Van Goes van Naters sprak aan het begin van zijn betoog zijn onvrede uit over de gang van zaken. "Hoe kunnen wij nu de Regeringspolitiek over dit onderdeel beoordelen, als wij van die politiek voor het geheel niets kennen?"⁸ Zijn kritiek werd onder andere gesteund door de heer Bierema (PvdV), de heer Bruins Slot (ARP) en de Heer Zandt (SGP). De heer de Groot van de CPN uitte de kritiek dat de vergadering over deze plannen niet achter gesloten deuren plaats had moeten vinden, maar in de openbare ruimte thuis hoorden.⁹

De stevige kritiek op de plannen van de regering en de klachten over het gebrek aan inlichtingen, ook vanuit het kamp van de coalitiepartijen, laat zien dat er geen overleg heeft plaatsgevonden geweest tussen de fractieleiders en de leden van het kabinet. Er was een duidelijke scheidslijn tussen de regering en het parlement. De forse kritiek op de plannen van minister Van Boetzelaer kwam vanuit alle partijen, en zeker vanuit de KVP fractie, maar geen enkel Kamerlid stelde de positie van de minister ter sprake tijdens het debat of hintte op het slecht functioneren van de minister. De kritiek was inhoudelijk gericht op de plannen van de regering en niet zozeer op de persoon van de minister. Irritatie richting de minister ging over de weinige en late inlichtingen richting de Kamer. De heer Romme van de KVP heeft na het debat via een brief wel nog geprobeerd de minister te overtuigen van het nut van annexaties, maar verder dan een intern kabinetsberaad is het niet gekomen (Boogaarts 1989, 481).

De irritatie bij Kamerleden over de zeer spaarzame informatieverstrekking was kenmerkend voor de relatie van minister Van Boetzelaer met het parlement.

⁸ Gebaseerd op notulen van de griffier van de gesloten vergadering op 24 en 25 oktober. Het debat is niet opgenomen in de Handelingen van de Tweede Kamer, maar terug te vinden in het National Archief onder het archief van de Tweede Kamer 1945-1989, Comité-Generaal en Presidium (Voor huishoudelijke taken), 3921, blz. 93 van de notulen

⁹ Rijksarchief Tweede Kamer 1945-1989, Comité-Generaal en Presidium (Voor huishoudelijke taken, 3921, blz. 171

Bij de behandeling van de rijksbegroting voor Buitenlandse Zaken voor de dienstjaren 46/47 op 4 en 6 december 1946 begon de heer Ruygers (PvdA) zijn betoog met het uiten van zijn onvrede over het feit dat de minister weigerde uitleg te geven bij de beginselen van zijn beleid.¹⁰ De heer Serrarens van de KVP fractie deed in dat zelfde debat een oproep aan de minister om meer contact met de Kamer te zoeken. En Kamerlid Van der Goes van Naters (PvdA) was niet erg content met de suggestie van de minister dat het niet erg zinvol was voor het parlement om al de richtlijnen van het Buitenlands beleid te spreken terwijl er nog niks vaststond.¹¹

Iets minder dan een jaar later bij de bespreking van de begroting voor de jaren 47-48 bleek er nog weinig veranderd te zijn op dit gebied. De heer Serrarens uitte nogmaals het verzoek aan de minister om meer informatie te gaan delen met de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken en de fractievoorzitter van de CPN liet duidelijk merken ontevreden te zijn met de 'weer' schaarse informatie.¹² Opvallend in het debat is de uitspraak van de heer Bierema (PvdV) die naar voren bracht dat in de stukken voor de rijksbegroting de vraag aan de orde kwam of er wel een uitvoerig debat moest zijn over de richting van het Buitenlandsbeleid, aangezien de koers van de minister niet gewijzigd was het afgelopen jaar.¹³ Bierema liep vrij gemakkelijk langs deze opmerking heen door te zeggen dat hij het wél nuttig vond om één keer per jaar de richting van het buitenlandsbeleid te behandelen in de Kamer, maar voor de rest liet hij het commentaar van de minister liggen. Een soortgelijke suggestie door de regering zou nu toch zeker meer ophef veroorzaken. Het laat zien dat de Tweede Kamer zelf ook niet de meest actieve houding had om meer invloed te verkrijgen op het regeringsbeleid.

Uit de verschillende debatten komt naar voren dat de relatie tussen minister Van Boetzelaer en parlement voornamelijk een relatie tussen regering en parlement is. Het zijn de verschillende politieke partijen in de Kamer, die tegenover de minister staan, zonder dat de partijen die deel uit maken van de regering een poging doen om de plannen van de minister te helpen verdedigen. Integendeel, het zijn ook met name de regeringspartijen die veel kritiek hebben gehad op het beleid van Van Boetzelaer. Door het gebrek aan inlichtingen werd het de Tweede Kamer zeer lastig gemaakt om zijn controle functie uit te oefenen, en op een enkele pogingen na liet men het dan ook maar gaan.

¹⁰ HTK 1946-1947, 657

¹¹ HTK 1946-1947, 663

¹² HTK 1947-1948, 361,433

¹³ HTK 1947-1948, 429

Boogaarts noemt een zekere moedeloosheid bij de Kamerleden over dit informatieprobleem één van de oorzaken hiervan (Boogaarts 1989, 421).

6. Minister Stikker (VVD):

Dirk Uipko Stikker werd de opvolger van Van Boetzelaer in het Kabinet-Drees/Van Schaik, dat bestond uit vier partijen (PvdA, KVP, CHU en VVD). Stikker was de eerste minister van Buitenlandse Zaken die geen carrière had gemaakt in de diplomatieke dienst en hij was ook de eerste twintigste-eeuwse minister van Buitenlandse Zaken die vanuit een politieke partij kwam (Maas en Clerx 1996, 49-53). Ook al had hij geen ervaring op het gebied van Buitenlandse Zaken, toch wist hij al gauw het vertrouwen van de Tweede Kamer te winnen. Hij verbeterde met succes het imago van het departement van Buitenlandse Zaken (Maas en Clerx 1996, 53).

Dit vertrouwen in de minister werd al kenbaar tijdens de eerste behandeling van de begroting op 3 februari 1949. De Heer Van der Goes van Naters stelde dat hij aanvankelijk veel bezwaren bij deze Minister had gehad, maar constateerde dat dit niet terecht was geweest.¹⁴ Kamerlid Korthals van de VVD typeerde Stikker als een dynamische minister en uitte zijn vertrouwen dat het experiment van een minister die niet uit de diplomatieke dienst kwam zou slagen.¹⁵ Stikker zelf was er ook voorstander van dat de volgende minister van Buitenlandse Zaken voort zou komen uit de binnenlandse politiek. Een minister van Buitenlandse Zaken moest steeds meer rekening gaan houden met de binnenlandse verhoudingen. Een vakminister zou volgens Stikker niet instaat zijn om dit te doen. Maar zo'n politieke minister moest wel zijn politieke verleden achter zich laten bij het betreden van zijn functie en zich richten op het landsbelang, en dus niet op het politieke belang van zijn partij.¹⁶

Het idee van een verenigd Europa won na 1945 veel enthousiasme bij de politieke partijen in Nederland. Onder invloed van de Koude Oorlog begonnen de ideeën rond 1947-1948 steeds neer vorm te krijgen. Met name de KVP en PvdA liepen vooraan met hun enthousiasme voor een start van een federalistisch Europa (Maas en Clerx 1996, 120). De ARP, CHU en VVD hadden hier meer iets meer bezwaren tegen. Zij zagen integratie als een noodzakelijkheid, maar twijfelde over de mogelijke aantasting van de soevereiniteit. De Communistische partij was fel tegen meer samenwerking binnen West-Europa, omdat het Oosten hierbij werd uitgesloten (Maas en Clerx 1996, 121).

¹⁴ HTK 1948-1948, 1161

¹⁵ HTK 1948-1948, 1162

¹⁶ HTK 1950-1951, 489

Stikker was een voorstander van Europa, maar volgde hierbij vooral een pragmatische koers. Kritiek kwam dan ook vaak uit de Kamer over teleurstelling dat de plannen niet ver genoeg waren gegaan naar de mening van de Kamerfracties. Zo kwam er kritiek vanuit de Kamer bij de bespreking van het statuut van Europa in 1949, omdat het statuut nog maar een bescheiden begin van intensieve samenwerking zou zijn. De leden van het parlement hadden op grotere stap vooruit gehoopt.¹⁷

De Kamer wilde veel meer met de raad van Europa dan minister Stikker en de minister kwam dan ook flink in botsing met de Tweede kamer tijdens een bespreking hierover. De PvdA probeerde de Minister via een motie te dwingen om de lijn van Kamer te gaan volgen. Stikker weigerde deze motie te aanvaarden. Hij kreeg daarbij ook steun van een aantal partijen die niet wilde dat de minister met een tas vol moties en richtlijnen in Europa moest gaan overleggen. Het zorgde voor een soms onaangename sfeer in het debat.¹⁸ Aan de vooravond voor het debat werd Stikker door mevrouw Klompé (KVP) tijdens het Comité van Ministers nog aangesproken op zijn houding, en waarschuwde hem dat hij een motie van wantrouwen kon krijgen (Maas en Clerx 1996, 134). Stikker heeft zich waarschijnlijk niet veel zorgen gemaakt over een dreigende motie, want hij bleef bij zijn standpunt van voorzichtig handelen.

Ondanks de soms harde aanvaringen met het parlement bleef de minister een groot gezag houden en uitte de meeste partijen ook lof voor de vele inspanningen van de minister en zijn prestatie op het gebied van Europese integratie tijdens het begrotingsdebat in 1951. Dit vermogen van de heer Stikker om partijen weer naar zich toe te trekken, werd ook opgemerkt door de heer Bruins Slot (ARP). "Het komt mij voor dat de Minister een beminnelijke doch niet geheel ontwapende neiging heeft om sommige oppositie partijen naar zich toe te trekken."¹⁹

Dat de politieke partijen op het gebied van Buitenlandse zaken op dezelfde lijn zaten op het terrein van Europa werd ook in de dagbladen opgemerkt. Zodra de begroting van Buitenlandse Zaken aan de orde was verdwenen de markante politieke tegenstellingen, zo citeerde de heer Burger (PvdA) uit een krantenartikel in de behandeling van de begroting in november 1951.²⁰ Hij noemde dit een zeer positieve gebeurtenis voor het land. Enige echte uitzondering op de eensgezindheid was de CPN, die door middel van zeer uitgebreide betogen steeds afkeer van het beleid van de minister toonde.

¹⁷ HTK 1948-1949, 1633-1641

¹⁸ HTK 1950-1951, 155-158

¹⁹ HTK 1951-1952, 499

²⁰ HTK 1951-1952, 461

Stikker was een partijpolitieke minister door de VVD op die positie neergezet om de partij belangen op het gebied van Indonesië te verdedigen. Maar van een nauwe verbondenheid tussen de VVD en Stikker is geen sprake geweest. Zoals hij zelf al aangaf, was hij een minister die het landsbelang wilde dienen. Het was de minister die tegenover het parlement stond. Er zijn wel pogingen gedaan door een aantal partijen gedaan om via moties beleid af te dwingen bij de Minister, maar in het algemeen ontbrak er een politieke wil om de minister beleid voor te schrijven (Maas en Clerx 1996, 140). Alleen tijdens een gesloten comité is er gesproken over een mogelijke motie van wantrouwen, maar in de Tweede Kamer is hier verder niet meer over gesproken.

In vergelijking met Minister Van Boetzelaer was Stikker meer open richting het parlement. Nog steeds was er wel kritiek vanuit de Tweede Kamer dat zij beter geïnformeerd wilde worden, vooral omdat Stikker veel vaker op reis ging dan andere ministers van Buitenlandse Zaken hadden gedaan. Wel kwamen er steeds meer parlementaire gedachtewisselingen (Bank 1999, 194). De bereidwilligheid van de minister om te spreken met het parlement zorgde ook voor meer open en levendige debatten in vergelijking met daarvoor.

7. Minister Beyen (partijloos):

Johan Willem Beyen was minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Drees III. Hij had een lange carrière in de diplomatieke dienst achter de rug en werd al snel tijdens het formatie proces van het kabinet naar voren geschoven als kandidaat voor de functie. Het derde kabinet van Drees bestond uit de PvdA, de CHU, de ARP en de KVP. De Katholieke volkspartij wilde graag de portefeuille van Buitenlandse Zaken binnenhalen, maar Drees was hier faliekant op tegen. Als een katholiek minister van Buitenlandse Zaken zou worden dan zouden alle ministers betrokken bij de vorming van Europa katholiek zijn geweest (Brouwer 1999, 201). Beyen kreeg daardoor als partijloze minister de functie aangeboden. Als compromis voor de KVP kreeg Joseph Luns als minister zonder portefeuille een deel van de taken Buitenlandse Zaken in beheer. Beyen kreeg de Europese integratie en Luns kreeg bilaterale relaties en niet-Europese kwesties zoals Nieuw-Guinea en de V.N (Brouwer 1999, 201).

Aanvankelijk leken de taken goed verdeeld en verliep de relatie soepel, maar al gauw kwamen de twee ministers met elkaar in aanvaring. Beyen had een heel andere stijl van ministerschap dan Luns. Beyen was meer de intellectueel die zich niet zo zeer met de dagelijkse gang van zaken op het departement wilde bemoeien. Luns daarin tegen was zelf ambtenaar geweest en bracht veel tijd op het departement door (Weenink 2005, 299).

De spanning liep steeds hogerop en het resulteerde in een woede uitbarsting van Beyen, waardoor Luns wilde aftreden. Onder politieke druk van de KVP en premier Drees waren ze instaat om weer met elkaar samen te werken, maar een gelukkig huwelijk is het nooit geworden (Weenink 2005, 303-307).

Ook al was Beyen net als Van Boetzelaer een partijloze minister die uit de diplomatieke dienst kwam, qua omgang met de Tweede Kamer konden ze niet meer met elkaar verschillen. Er vond veel meer overleg plaats met de commissie voor Buitenlandse Zaken dan dat dit gebeurde onder minister Stikker en hij deed regelmatig verslag van Europese conferenties in de Tweede Kamer voordat hij dit in de ministerraad had gedaan (Baalen 2005, 81). Beyen was een man die vreselijk intelligent was en graag zijn gedachten de vrije loop liet gaan in de Tweede Kamer, waardoor de bijeenkomsten een stuk langer duurden dan bij zijn voorgangers (Weenink 2005, 313) Kamerleden waren duidelijk niet gewend aan een minister die zoveel informatie deelde. Er kwam bijvoorbeeld van het ARP Kamerlid Schouten in 1953 tijdens overleg met de Kamercommissie een dringend verzoek aan de minister om eerst maar eens iets op papier te gaan zetten (Baalen 2005,81) .

De partijloosheid van Beyen riep vreemd genoeg veel verwondering op bij de parlementsleden. Tijdens het eerste begrotingsdebat voor Buitenlandse Zaken in 1952 deed de heer Korthals (VVD) de oproep dat de minister het goede voorbeeld zou moeten geven door zich aan te sluiten bij een politieke partij. Als hij zou willen, was hij zeker welkom bij de VVD.²¹ Ook vanuit de PvdA bood fractievoorzitter Van der Goes van Naters de minister een lidmaatschap aan.²² Beyen reageerde er luchtig op en antwoordde dat hij zich zeer geveild voelde. Maar hij beargumenteerde dat hij tot de groep mensen behoorden die niet het gevoel hadden dat zij bij een partij hoorden²³. Het is opvallend dat er vreemd opgekeken werd van een partijloze minister van Buitenlandse Zaken. Stikker was drie jaar eerder pas de eerste politieke minister met deze portefeuille geweest en blijkbaar was het experiment al zo'n succes dat men een partijloze minister op deze post zich al niet meer kon voorstellen.

Stikker had Beyen mede voorgesteld als kandidaat voor de minister post, omdat Beyen kritiek had geuit op de federalistisch ingestelde Tweede Kamer. Drees en Stikker waren zelf een stuk voorzichtiger ingesteld dan de Kamer en wilde die lijn voortzetten (Weenink 2005, 288). Beyen ontpopte zich echter al gauw tot enthousiaste Europeaan (Brouwer 1999, 201).

²¹ HTK 1952-1953, 445

²² Idem.

²³ HTK 1952-1953, 453

Er was al een eerste stap gezet met economische integratie door het oprichten van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal in 1951 en er werd nu toegewerkt naar ook politieke integratie door het oprichten van een Europese Politieke Gemeenschap en de Europese Defensie Gemeenschap (Baalen 2005, 84).

Beyen verdedigde het standpunt in Europa dat politieke en economische integratie tegelijk er tijd moesten verlopen, maar stond in dit standpunt redelijk alleen (Baalen 2005, 85).

Bij de KVP en PvdA fracties in de Tweede Kamer heersten er een soort 'federalisme koorts.' Bij het eerste begrotingsdebatten voor Buitenlandse Zaken op 10 en 11 december 1952 kwamen beide fracties gelijk met flinke kritiek op voorstellen gedaan door de minister. De heer Blaissé van de KVP beschreef de voorstellen voor economische integratie als zeer minimaal en vond dat er meer nadruk gelegd moest worden op het uitbouwen van de EPG.²⁴ Deze kritiek werd volledig ondersteund door de heer Van Goes (PvdA). Niet alle fracties waren even enthousiast als de twee grootste fracties. Zo stelde de heer Bruins Slot (ARP) dat voor Europese integratie idealisme nodig is, maar dat het zeker ook met een flinke dosis scepsis gemengd moet worden.²⁵ Van Beyen probeerde de Kamer af te laten remmen. In reactie op de kritiek stelde hij dat zijn voorstellen geleidelijkheid lieten en zeker geen gebrek aan idealisme. Het moesten goed doordachte plannen zijn om iets vatbaars te kunnen vormen.²⁶

In december 1954 werd duidelijk dat de politieke en de defensiegemeenschap er niet gaan komen en vanuit de Kamer komt er zware kritiek dat de minister veel te afwachtend is. Er moest een veel actievere houding aangenomen worden door de minister, omdat het integratie proces op deze manier vertraging opliep (Baalen 2005, 85). Vanuit de hoek van de VVD, ARP en CHU kwam er wel meer steun voor de voorzichtige houding van de minister (Baalen 2005, 86). Na de Messina-conference in juli 1955, waarbij mede door Beyen een belangrijke herstart voor Europese integratie plaatsvond, draaide de kritieken vanuit de Kamer om in lofuitingen voor de minister. Korthals van de VVD fractie wees erop dat nu duidelijk was geworden dat Beyen gelijk had gehad met het vasthouden aan zijn eigen lijn.²⁷ Zelfs mevrouw Klompé en de heer Van Goes Van Naters prezen het handelen van de minister.²⁸

De partijloze status van Beyen zorgde er niet voor dat hij in moeilijkheden kwam bij meningsverschillen met het parlement.

²⁴ HTK 1952-1953, 406-408

²⁵ HTK 1952-1953, 412

²⁶ HTK 1952-1953, 424

²⁷ HTK 1955-1956, 536

²⁸ HTK 1955-1956, 512

De pro Europa stemming was bij alle partijen aanwezig, met uitzondering van de CPN, waardoor hij niet bijzonder veel moeite had om steun te krijgen voor zijn beleid. De meeste kritiek kreeg hij te verduren van regeringspartijen PvdA en KVP omdat zij veel meer wilden dan dat er direct mogelijk was in Europa. De positie van Beyen als minister is in zijn termijn niet ter discussie komen te staan.

Maar doordat hij steeds meer uitsluitend begon te praten over Europese Zaken, werd hij langzamerhand meer beschouwd als een minister van Europese Zaken dan als een minister van Buitenlandse Zaken. Het was Luns die de rol van minister van Buitenlandse Zaken steeds meer naar zich toe wist te trekken (Weenink 2005, 315).

Bij het bekijken van de toon van de debatten valt meteen de karakteristieke manier van spreken van Beyen op. In vergelijking met de andere ministers sprak hij veel luchtiger en gebruikte ook veel humor in zijn antwoorden. Dit zorgde ervoor dat hij in het algemeen een goede omgang met het parlement had.

8. Minister Luns (KVP):

Joseph Antoine Marie Huber Luns was minister zonder portefeuille in het Kabinet-Drees III en deelde het departement van Buitenlandse Zaken met Beyen. Net zoals vele ministers van Buitenlandse Zaken had Luns een achtergrond in de diplomatieke dienst. Hij werd door een hoge ambassadeur geroemd om zijn diplomatieke en politieke kwaliteiten (Kersten 1999, 212). Alhoewel hij niet de titel van minister van Buitenlandse Zaken kreeg, deed Luns er van alles aan om ervoor te zorgen dat hij wel gelijkwaardig aan minister Beyen was. Dit werd echter bemoeilijkt door de houding van Beyen, die de veertien jaar jongere Luns als junior minister behandelde. De combinatie van twee ministers van Buitenlandse Zaken heeft de rit van vier jaar uiteindelijk wel weten vol te houden, maar hoge ambtenaren op het departement hebben bij Drees nadrukkelijk aangedrongen om dit experiment nooit meer te herhalen. Één keer was erg genoeg (Kerstens 1999, 214).

Onderdeel van de taken die Luns toebedeeld had gekregen, waren de bilaterale relaties. Alle directe relaties tussen Nederland en West-Duitsland vielen technisch gezien onder Luns, maar bij gewichtige kwesties kwam Beyen er ook bij zitten. Zeven jaar nadat de Tweede Wereldoorlog was afgelopen waren er nog steeds problemen als gevolg van de bezetting van Duitsland niet geregeld.

Luns had in de behandeling van de begroting in 1952 aangegeven dat Nederland na Japan en Duitsland de grootste verliezer van de Oorlog was geweest.²⁹ Om weer een normale relatie met Duitsland aan te kunnen gaan, had Duitsland op de knieën moeten gaan volgens Luns (Kerstens 2010, 153). Het plan van Luns was om een regeling treffen waarbij alle open zaken in één keer afgehandeld zouden worden, maar tegelijkertijd moest hij er voor zorgen dat de multilaterale relaties niet verstoord zou worden.

Van de uitgebreide grenscorrectieplannen van de regering opgesteld door het kabinet-Beel I was vrijwel niks gerealiseerd. Een paar jaar later was daar nog steeds veel boosheid over in het parlement. Een citaat van de heer Gortzak geeft hier een impressie van (CPN): "*In 1948 zeide de Regering, dat de koers om het Brusselse pact, de Atlantische gemeenschap, de Benelux en de Europese integratie de eenheid van Europa zou bevorderen, het gevaar voor oorlog en vreemde overheersing van ons land zou ver-minderen en toenemende welvaart zou scheppen. Wij zouden weer meer meetellen in de internationale politiek en onze eisen kunnen stellen. Als uiting daarvan kregen wij een paar grenscorrecties, die, als de zaak niet zo ernstig was, slechts de lachlust konden op-wekken.*"³⁰

Vanuit Nederland gezien waren de grenscorrecties erg klein, maar de gevoeligheid lag hoog. Zo moest Luns op 1 april 1954 uitleg komen geven in het parlement over een incident bij de Duitse grens, waarbij een groep Duitse boeren als protestactie een veld hadden ingezaaid van een boerderij die op voormalig Duits grondgebied stond. De vraagsteller, de heer Droessens (KVP), stond erop dat de minister stappen ging ondernemen bij de Duitse regering.³¹

Een ander conflict met Duitsland ging over de Rijnvaart. Nederlandse schepen wilde toegang krijgen tot de zijrivieren van de Rijn, maar de toegang werd ze ontzegt. (Kerstens 2010, 154). Bij de behandeling van de begroting in 1955 stipte de heer Van Goes van Naters (PvdA) de kwestie aan vanwege de komst van de minister van Buitenlandse Zaken Von Bretano. Dit was het eerste officiële bezoek van een Duitse minister sinds 1933³². De minister gaf aan er mee bezig te zijn, maar door de starrigheid van beide partijen verliepen de besprekingen zeer moeizaam (Kerstens 2010, 156). In dat zelfde debat werd de houding van de Duitse regering tegenover Duitse gevangenen in Nederlandse gevangenissen bekritiseerd door mevrouw Klompé (KVP).³³

²⁹ HTK 1952-1953, 103

³⁰ HTK 1952-1953, 104

³¹ HTK 1953-1954, 921

³² HTK 1955-1956, 505

³³ HTK 1955-1956, 508

Ook hier wilde Luns met zijn collega over gaan praten. Het knelpunt voor Luns zat hem echter in het feit dat de minister geen sterke positie had om oplossingen te forceren. De speelruimte was beperkt, omdat men de multilaterale relaties goed wilde houden. Hierdoor werd het moeilijker voor Luns om druk te zetten.

Minister Luns was door Romme in de positie van tweede minister van Buitenlandse Zaken geduwd, omdat er per se een KVP minister op die positie moest zitten. Maar Luns was niet echt een uithangbord van de KVP tijdens dit kabinet. Ook bij deze minister tekent de scheidslijn zich weer af langs de grens van parlement en regering. Luns is in latere kabinetten wel een boegbeeld voor de KVP geworden, maar daar was in deze periode nog niet heel van te merken. In vergelijking met Stikker is bij Luns wel meer zichtbaar dat hij een politieke achtergrond heeft. Maar ook bij Luns komt uit de debatten naar voren dat er een afstand is tussen de minister en Kamerleden.

9. Vergelijking van de vier ministers:

De casus zijn bewust gekozen om het mogelijk te maken om een partijloze minister met een politieke minister te vergelijken op hetzelfde onderwerp. Bij minister Van Boetzelaer en minister Luns zijn er naar debatten gekeken over de Duitse kwestie en bij minister Stikker en minister Beyen is er gekeken naar de Europese integratie.

Het grootste probleem bij minister van Boetzelaer in zijn relatie met de Kamer was het gebrek aan informatie. Door het gebrek aan informatie was het voor de parlementsleden erg moeilijk om hun controle functie uit te oefenen. Hoe kun je namelijk een minister ter verantwoording roepen als er geen informatie beschikbaar is over het handelen van de minister? De minister verscheen liever niet zo vaak in de Tweede Kamer en was tijdens de beantwoording van de vragen zeer schaars met informatie. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de Tweede Kamer ook niet altijd even actief overal achter aan zat en methoden om wel achter de informatie te komen liet liggen. De kritiek vanuit de Kamer over Van Boetzelaer kwam bijna altijd neer op het gebrek aan informatie en de onwil van de minister om die te leveren. Deze irritatie bij het parlement beïnvloedde ook de toon van het debat, bij elk debat was de irritatie merkbaar. Het waren in vergelijking met latere ministers ook veel kortere debatten. Bij Van Boetzelaer kan men stellen dat het parlement het in zekere zin naliet om de ministeriële verantwoordelijkheid te gebruiken.

In vergelijking met Van Boetzelaer had de Tweede Kamer onder Luns al veel meer beschikking over informatie en door de Kamerleden werd ook steeds meer inspanningen verricht om de informatie ook daadwerkelijk te verkrijgen.

Bij minister Luns kwam bij de Duitse kwestie sterk naar voren dat hij een KVP minister was en vanuit dat gedachtegoed handelde en niet als een pragmatische zakelijke minister.

Opvallend genoeg betekende dit niet dat hij ook automatisch de steun van de KVP kreeg. Het was ook juist zijn eigen partij die veel kritiek leverde op het handelen van de minister. Dit gaat tegen de verwachting in dat een politieke minister meer steun zou krijgen van zijn eigen partij.

Ook de verwachting dat de toon van het debat bij een partijloze minister harder en feller zou zijn dan bij een politieke minister is niet terug te vinden bij het vergelijken van deze twee ministers. De toon bij de debatten van Luns waren inderdaad gemoedelijker dan bij de debatten van Van Boetzelaer, maar dat valt meer te verwijten aan het optreden van die minister zelf dan dat dit toe te schrijven valt aan zijn partijloze status. Bij beide ministers zie je het patroon dat bepaalde partijen en leden standaard een debat feller ingaan dan andere partijen en Kamerleden. Leden van de CPN fractie hielden standaard bij elk debat wel een uitgebreid en opgewonden betoog. Ook de PvdA fractievoorzitter Van der Goes van Naters gebruikte regelmatig een opgewonden toon tijdens het spreken. De heer Bruins Slot (ARP) daarentegen kon harde kritiek uitdelen, maar bracht dat bijna altijd op een rustig weloverwogen toon.

Bij het vergelijken van Luns en Van Boetzelaer is dus niet vaststellen dat de ministeriële verantwoordelijkheid anders gehanteerd werd voor politieke ministers dan voor partijloze ministers door de Tweede Kamer. Beide ministers moesten wel verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer, maar daar werd niet altijd evenveel meegedaan. Er kan niet gesteld worden dat bij de partijloze Boetzelaer dit vaker gebeurde dan bij Luns, eigenlijk precies het tegenovergestelde.

Ook bij het vergelijken van Stikker en Beyen worden de verwachtingen niet waargemaakt. Stikker was de eerste politieke minister van Buitenlandse Zaken in 20e eeuw, maar profileerde zich als onafhankelijk minister die alleen het landsbelang diende. Stikker kwam in conflict met de Tweede Kamer over de Europese integratie, omdat de partijen in het parlement veel verder wilde gaan dan het ideaal dat hij voor ogen had. Hij had geen goede relatie met zijn partij de VVD en kreeg hierdoor ook niet automatisch steun van zijn eigen partij voor zijn plannen. Na Van Boetzelaer werd Stikker beschouwd als een verademing door het parlement en dit was direct merkbaar in de omgang van het parlement met de minister. De discussies werden direct langer en de sfeer prettiger en meer open. Aan de andere kant waren er ook hele felle discussies tussen de verschillende partijen en Stikker, omdat hij weigerde de lijn van het parlement te volgen. Het was bijna het gehele parlement tegenover Stikker.

Maar ook hier is er geen sprake geweest van het wegvallen van vertrouwen van het parlement in de minister.

Minister Beyen volgde op het gebied van Europese integratie een heel andere lijn dan Stikker en was qua minister een heel ander type. Beyen was de intellectueel die graag lange discussies met de Kamer aanging en zich liever niet teveel met de ambtenarij wilde bezighouden. In de debatten met de Tweede Kamer viel meteen de haast nonchalante en humoristische manier van spreken van minister Beyen op. Dit beïnvloedde zijn omgang met de Tweede Kamer op een positieve manier. Er kan niet gezegd worden dat Stikker als politieke minister minder hard door de Tweede Kamer werd aangepakt dan Beyen. Beide ministers voerden zowel felle debatten met het parlement als rustige gemoedelijke debatten. Het parlement ging steeds meer zijn controle functie uitoefenen, maar er zijn geen aanwijzingen gevonden dat bij Beyen als partijloze minister de ministeriële verantwoordelijkheid anders werd gehanteerd dan bij Stikker.

10. Discussie en Conclusie:

"Is er een verschil bij het hanteren van de ministeriële verantwoordelijkheid door het Nederlandse parlement voor partijloze en politieke ministers?" Op basis van de vier geselecteerde casus is er geen verschil bij het hanteren van de ministeriële verantwoordelijkheid gevonden voor partijloze en politieke ministers. De verwachting dat partijloze ministers eerder een motie van wantrouwen zouden krijgen dan een politieke minister is niet uitgekomen. Geen van de vier gekozen ministers heeft een motie gekregen. Stikker is wel afgetreden door een niet aangenomen motie van wantrouwen bij een andere kwestie die gesteund werd door de VVD, maar dat was meer een interne aangelegenheid dan dat het daadwerkelijk met het handelen van de minister te maken had. Van te voren werd verwacht dat politieke partijen hun eigen minister duidelijk zouden steunen in het parlement en minder kritiek zouden krijgen. Ook was de verwachting dat de toon van het debat bij een partijloze minister feller zou zijn. Allebei deze verwachtingen zijn niet uitgekomen.

Een verklaring hiervoor zal waarschijnlijk gezocht moeten worden in de theorie van Lijphart en de pacificatie-politiek. De scheidslijn lag tussen regering en parlement en niet tussen oppositie en regeringspartijen. Er was hierdoor geen sterke verbondenheid van een politieke minister met zijn partij. Doordat er geen hechte band tussen een minister en zijn partij was, stond het vrij voor een politieke partij om ook kritiek te leveren op zijn eigen minister.

Een hierbij aansluitende verklaring zo kunnen zijn dat ondanks dat er twee politiek zeer gevoelige onderwerpen zijn gekozen de onderwerpen toch gepolitiseerd zijn door de pacificatie-politiek. Met als gevolg dat de debatten minder heftig zijn geworden en er ook minder snel consequenties uit getrokken zullen zijn.

Een derde verklaring ligt mogelijk in het feit dat politieke ministers op het departement Buitenlandse Zaken een nieuw fenomeen waren. Pas bij Luns zie je een minister die gaat meer gaat handelen vanuit zijn eigen ideologie, in plaats van een zakelijke pragmatische minister. Door de strikte scheiding tussen parlement en regering gaat ook de persoonlijkheid van de minister een belangrijke rol spelen. Bij de vier casus die hier bekeken zijn, speelt de persoonlijkheid van een minister eigenlijk een grotere rol dan of een minister bij een politieke partij hoort.

Op basis van deze vier casus alleen is het niet mogelijk om de resultaten te generaliseren en te stellen dat er geen verschil is tussen politieke en partijloze ministers en hun behandeling door de Tweede Kamer. De casus gaan over een zeer korte tijdsperiode en om hardere conclusies te kunnen trekken, zullen meer casus bekeken moeten worden. Daarnaast moet er rekening gehouden worden met het feit dat het ministerie van Buitenlandse Zaken van oudsher een aparte status heeft gehad. Het was vroeger het domein van de Koning/Koningin, waar het parlement altijd weinig over te zeggen heeft gehad en dat altijd geleid werd door partijloze diplomaten.

Als minister van Buitenlandse Zaken moet je meer nadrukkelijk dan op andere departementen het landsbelang dienen. Dit gecombineerd met een lange traditie van partijloze diplomaten, kan er ook aan hebben bijgedragen dat er geen duidelijke verschillen tussen partijloze en politieke ministers op het ministerie van Buitenlandse Zaken zichtbaar zijn geworden. Ook al was een minister van een bepaalde partij, hij moest boven alle partijen gaan staan. Het is mogelijk dat op andere departementen de verschillen tussen de politieke partijen wel duidelijker naar voren gebracht konden worden, waardoor er wel verschil tussen politieke en partijloze ministers kunnen zijn. Er zou verder onderzoek nodig moeten zijn om te kijken of andere departementen dezelfde resultaten geven of dat Buitenlandse Zaken een uitzondering is.

Wat dit onderzoek wel laat zien is dat een te strikte scheiding tussen parlement en regering er ook voor kan zorgen dat het parlement zijn controle functie niet goed kan uitvoeren. Door gebrek aan informatie konden Kamerleden niet veel doen met de door het kabinet genomen beslissingen. Dit pleit tegen het argument dat door meer dualisme in de politiek het parlement beter instaat is om controle uit te oefenen.

11.Literatuurlijst:

- Andeweg, Rudy B., and Lia Nijzink. 1995. "Beyond the Two Body Image: Relations between Ministers and MPs." In *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, ed. Herbert Döring. New York: St. Martin's Press. 152-178.
- Andeweg, Rudy B.. and Galen A. Irwin. 2005. *Governance and Politics of the Netherlands*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ankersmit, F.R. 2006. "Wat is er mis met de ministeriële verantwoordelijkheid?" *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie* (2): 132-153.
- Baalen, C. en J. Rademakers. 2001. *Het kabinet-Drees III, 1952-1956. Barsten in de brede basis. Serie: Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 5*. Den Haag
- Bank.J. 1999. "Overall een ondernemer: Dirk Uipko Stikker (1948-1951)." In *De Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, ed. Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan. Den Haag: Sdu Uitgevers. 181-195.
- Boogaarts, M. 1986. *Het kabinet-Beel (1946-1948), band A*. Den Haag
- Boogaarts,M. 1999. "Aanpassing aan de feiten: Carel Godfried Willem Hendrik van Boetzelaer van Oosterhout (1946-1948)." In *De Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, ed. Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan. Den Haag: Sdu Uitgevers. 165-179.
- Bovens, M., Bransma, G.J., Thesingh, D. en Wever. T. 2010. "Aan het Pluche gekleefd?" *Relation*, Utrecht.
- Boven'Eerd. P.P.T en Kummeling, H.R.B.M. 2010. *Het Nederlandse Parlement*. Deventer: Kluwers.
- Brouwer, J.W. 1999. "Architect van de Europese Gemeenschap? Johan Willem Beyen (1952-1956)." In *De Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, ed. Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan. Den Haag: Sdu Uitgevers. 199-209.
- Kerstens, A. 2010. *Luns: Een Politieke Biografie*. Voorburg: Boom.
- Kersten. A. 1999. "De langste: Joseph Marie Hubert Luns (1952-1971)." In *De Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken in de twintigste eeuw*, ed. Duco Hellema, Bert Zeeman en Bert van der Zwan. Den Haag: Sdu Uitgevers. 211-227.

- Lijphart, A. 1990. *Verzuiling, Pacificatie en Kentering in de Nederlandse Politiek*. Haarlem: Becht.
- King, A. 1976. "Modes of Executive-Legislative Relations - Great-Britain, France, and West-Germany." *Legislative Studies Quarterly* 1(1): 11-36.
- Strom, K. en Octavio Amorim Neto. 2006. "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-Partisan Cabinet Ministers in European Democracies." *British Journal of Political Science* 36 (4): 619-643.
- Secker, W.P. en W.E. Bakema. 1990. "Vakbekwame Ministers." In *Ministers en Ministerraad*, ed. R.B. Andweg. 's-Gravenhage: SDU Uitgeverij. 71-95.
- Visser, R.K. 2008. *In Dienst van het Algemeen Belang: Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen*. Amsterdam: Boom.
- Van Thijn, E. 1998, *De Sorry-Democratie: Recente Politieke Affaires en de Ministeriële Verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- Weenink, W.H. 2005. *Bankier van de Wereld, Bouwer van Europa: Johan Willem Beyen 1897-1976*. Prometheus.
- Westers, M.F. 1988. "MR.D.U. Stikker en de Naoorlogse Reconstructie van het Liberalisme in Nederland."