

ANNE BOS

Verloren vertrouwen

Afgetreden ministers en staatssecretarissen

1967-2002

Boom – Amsterdam

Verloren vertrouwen

Afgetreden ministers en staatssecretarissen
1967-2002

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
aan de Radboud Universiteit Nijmegen
op gezag van de rector magnificus prof. dr. J.H.J.M. van Krieken,
volgens het besluit van het college van decanen
in het openbaar te verdedigen op woensdag 28 maart 2018 om
14.30 uur precies

door
Anne Sarah Bos
geboren op 25 februari 1977
te Gouda

INHOUD

INLEIDING 13

- Vraagstelling en benadering 14
- Periodisering en afbakening 20
- Bronnen 22
- Opbouw 23

DEEL I

GEÏSOLEERD GERAAKT. AFTREDEN VANWEGE EEN CONFLICT IN HET KABINET 27

HOOFDSTUK I

DE VAL VAN MINISTER DE BLOCK, 'HET MEEST GEGESELDE WERKPAARD' VAN HET KABINET-DE JONG (1970) 29

- 'Koop prijsbewust, betaal niet klakkeloos te veel' 32
- 'Prijzenminister' De Block op het rooster van de oppositie 34
- Ondanks prijsstop een motie van wantrouwen 37
- 'Voelt u zich een zwak minister?' 41
- De kwestie-Verolme: een zinkend scheepsbouwconcern 43
- De fusie-motie: De Block 'zwaar gegriefd' 45
- De Loonwet en de cao-grootmetaal 48
- Tot slot. 'Ik was geen "grote" figuur in de ministerraad' 53

HOOFDSTUK 2

HET AFTREDEN VAN 'IJZEREN ADRIAAN' VAN ES, STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE (1972) 57

- De indeling van de krijgsmacht. Horizontaal of verticaal? 58
- Minister De Koster en de commissie-Van Rijckevorsel 59
- Van Es stapt op 62
- Tot slot. Een rechtlijnige militair tegenover een flexibele zakenman 67

HOOFDSTUK 3

STAATSSECRETARIS JAN GLASTRA VAN LOON EN DE VUILE WAS OP JUSTITIE
(1975) 69

Met Mulder, de 'ijzeren kanselier', op Justitie 71

'Ik knap de vuile was op van anderen' 73

Gepolariseerde reacties 79

In vergelijkbare gevallen gelijk behandelen? Vredeling en Glastra van Loon 82

Tot slot. Twistpunt in een gepolariseerd kabinet 83

HOOFDSTUK 4

EEN SOLIST OP DEFENSIE. HET EIGENAARDIGE OPTREDEN EN AFTREDEN
VAN MINISTER ROELOF KRUISINGA (1978) 87

Een eigenzinnige man op een politiek gevoelige post 87

De 'neutronenbom' en de publieke opinie 92

Onenigheid achter de regeringstafel 95

Kruisinga's laatste troef 99

De brief aan Carter 103

Veiligheidsrisico? 104

Na het aftreden 107

Tot slot. Een persoonlijke kruistocht 108

HOOFDSTUK 5

'OPERATIE GESLAAGD. ALLEEN DE CHIRURG IS OVERLEDEN.' HET
ONTSLAG VAN MINISTER VAN FINANCIËN FRANS ANDRIESEN (1980) 111

De 'chirurg van de schatkist' en Bestek '81 114

De uitvoering van het 'heilsplan' 118

'De politiek is niet alléén een kwestie van rekensommen' 123

Wel of geen ontslag 128

De koningin wil niet dat Andriessen opstapt 130

'Dries laat mij nu vallen als een baksteen' 132

Alleen de chirurg is overleden 134

Tot slot. Alleen in de ministerraad 136

HOOFDSTUK 6

MINISTER VAN LANDBOUW HAYO APOTHEKER JURIDISCH KLEM MET DE
VARKENSWET (1999) 139

Varkenspest. Een crisis als kans 142

Minister Apothekers eerste tegenslagen 145

De rechter blokkeert de uitvoering van de varkenswet 147

Het alternatieve plan 149

Intermezzo: kabinetscrisis 151
'Onvoldoende politiek draagvlak' 153
Tot slot. Murw van de varkenswet 158

HOOFDSTUK 7

CONCLUSIE. CONFLICTEN IN HET KABINET 161

DEEL II

AFTREDEN VANWEGE EEN VERTROUWENSBREUK OF CONFLICT MET DE
TWEDE KAMER 165

HOOFDSTUK I

'AANGESCHOTEN WILD'. HET OMSTREDEN AANBLIJVEN VAN MINISTER
VAN ECONOMISCHE ZAKEN GIJS VAN AARDENNE (1984-1985) 167

Een 'sobere en nuchtere' minister 168
Scheepsbouw onder de parlementaire loep 171
Gesteggel over de ministerraadsnotulen 173
Onrust in de vvd; commissieleden onder druk 176
'Words, words, words'. De keuze voor het woord 'onaanvaardbaar' 180
'Voorwaardelijk groen licht'. In debat met Van Aardenne 184
Groeïende verdeeldheid in de vvd en het cda 189
De 'geleidelijke sloop' van een minister 193
Een pyrrusoverwinning 195
Terugblikken op de rol en positie van de enquêtecommissie 197
Tot slot. 'Het rsv-virus vrat uiteindelijk iedereen in de vvd aan' 199

HOOFDSTUK 2

'IK BEN HET SLACHTOFFER VAN HET VAN AARDENNE-TRAUMA.'

STAATSSECRETARIS GERRIT BROKX (1986) 203

Herpositioneren en herijken van politieke normen bij de vvd 203
De ABP/vrom-affaire 205
Een uitgelekte brief 209
De ondergrens van loyaliteit is overschreden 214
De schaduw van rsv 216
Tot slot. Een sombere prognose 219

HOOFDSTUK 3

VISFRAUDE DEEL 1. MINISTER BRAKS IN DE PROBLEMEN EN DE MINISTERIËLE VERANTWOORDELIJKHEID TER DISCUSSIE (1987) 221

'Grijze' en 'zwarte' vis 221

'Verantwoordelijk, maar niet verwijtbaar' 224

Publieke debatten over ministeriële verantwoordelijkheid 227

HOOFDSTUK 4

PRUTSEN MET EEN NIEUW PASPOORT. DE VAL VAN VAN EEKELN EN VAN DER LINDEN (1988) 231

Voorgeschiedenis 231

Een ervaren bewindsman met een paar fikse krassen 234

Het paspoort: 'het had beter gekund en ook beter gemoeten' 237

Bolkestein lanceert de 'Carringtondoctrine' 241

Termijndollars: wat doet de vvd met haar 'new look'? 243

Een mooi-weer-staatssecretaris en een mislukte uitruil 245

Gedeelde smart is halve smart? 247

Achter 'de mens' Van Eekelen 251

Het 'wegnemen van de geur van oneerlijkheid' 253

Tot slot. Een onbeheersbare dynamiek 258

HOOFDSTUK 5

VISFRAUDE DEEL 2. DE VIS WERD DUUR BETAALD. DE VAL VAN GERRIT BRAKS (1990) 261

Het net uitgespannen 264

De pvda laat een coalitiegenoot vallen 266

'Houtworm in de democratie' 267

De minister-president op het matje 270

Tot slot. De houdbaarheidsdatum overschreden? 273

HOOFDSTUK 6

DOELWIT VAN FRACTIEFRUSTRATIE. HET AFTREDEN VAN STAATSSECRETARIS ELSKE TER VELD (1993) 275

Snoeien en spandoeken 276

'Een risicofactor voor de partij' 278

Bezuinigen op de bijstand voor jongeren 280

'We dumpen mensen' 284

'Ik was dominant, ik was non-communicatief' 287

Tot slot. Crisis in de pvda 288

HOOFDSTUK 7

AFTREDEN IN HET KWADRAAT. DE IRT-AFFAIRE: ERNST HIRSCH BALLIN EN ED VAN THIJN (1994) 291

- 'War against crime' en reorganisatie van de politie 292
- Het IRT, de werkmethodes en de ruzies 295
- De opvolging van Ien Dales en de politieke situatie van het kabinet-Lubbers III 298
- De bom barst: corruptie bij het Amsterdamse korps? 300
- Zelf aftreden? 302
- 'Een van de moeilijkste situaties waarin het kabinet is terechtgekomen' 304
- Het Kamerdebat: geheime bijlagen en 'geestelijke acrobatiek' 307
- Twee ruziënde ministers 310
- 'De Sterrenslag rond Ed en Ernst' 312
- Slot. Een verziekt werkklimaat 317

HOOFDSTUK 8

'ROBIN DE RITSELAAR'. STAATSSECRETARIS LINSCHOTEN EN DE CTSV-AFFAIRE (1996) 319

- Voorgeschiedenis. Marktwerking en privatisering 319
- Paars: sociale zekerheid als twistpunt 323
- Tussentijds wisselen: met Paars een nieuwe politieke cultuur? 326
- Het CTSV en de ziektevertrappen 328
- De Eerste Kamer ligt dwars 333
- Bestuurscrisis bij het CTSV 335
- Spoedberaad bij coalitiegenoot PVDA 339
- CTSV=Chronisch Tekort aan Sociale Vaardigheden 341
- Van 'onthutsende eenvoud' en een 'cruciale taxatiefout' 342
- Geen millimeter ongeloofwaardigheid 346
- Beraad in het Torentje en het kabinet hekelt het 'onderzoeksvirus' 349
- Nasleep 352
- Tot slot. Een overwinningnederlaag 353

HOOFDSTUK 9

CONCLUSIE. HET VERTROUWEN VERLOREN VAN KAMER OF FRACTIE 355

DEEL III

INTEGRITEIT EN BETROUWBAARHEID. AFTREDEN VANWEGE EEN PERSOONLIJK FEIT 363

HOOFDSTUK I

EEN JOKKENDE EENDAGSVLIEG. CHARLES SCHWIETERT, STAATSSECRETARIS VAN DEFENSIE (1982) 365

Verkiezingen en formatie: euforie bij de VVD 366

'Stom geweest, wegwezen' 369

Reacties op aftreden 370

Tot slot. De kabinetsformatie als snelkookpan 373

HOOFDSTUK 2

GELDZORGEN IN DE PRIVÉSFEER. HET AFTREDEN VAN DEMISSIONAIR STAATSSECRETARIS ALBERT JAN EVENHUIS (1989) 375

Staatssecretaris voor het midden- en kleinbedrijf 376

Geld lenen van een 'globale huisvriend' 377

Redenen voor ontslag 381

Tot slot. Rol uitgespeeld 382

HOOFDSTUK 3

STAATSSECRETARIS ROEL IN 'T VELD: 'BIJKLUSSSENDE HOOGLERAAR' (1993) 385

'Verdienaar van de overheid' 386

Bijstandstrekken en hoogleraren 389

Commentaren: 'Staatkundig amateurisme'? 392

Tot slot. Kwaliteitsimpuls of paard van Troje? 396

HOOFDSTUK 4

MINISTER BRAM PEPER EN DE BONNETJESAFFAIRE (2000) 399

Peper, de PVDA en het burgemeesterschap van Rotterdam 399

Geen problemen te verwachten 403

Onderzoek in de Maasstad 405

Omgaan met publicitaire druk 407

WOB-gekke 411

Een vernietigend feitenonderzoek 412

Het ontslag: 'Het openbaar bestuur is mij te lief om het in de weg te staan' 413

Het COR-rapport 416

Nasleep. De PVDA: de partij van Peper of van Dales? 418

Tot slot. Medialogica 420

HOOFDSTUK 5

CONCLUSIE. INTEGRITEIT EN BETROUWBAARHEID 423

SLOTBESCHOUWING 425

Staatsrecht, politieke cultuur en politieke tactiek. Van wie is de minister? 425

De argumenten rondom omstreden bewindspersonen 427

Over de selectie van ministers 429

Carrington in Nederland 430

Ontwikkelingen in de media en het belang van beeldvorming 432

Betekeningen van aftreden 433

NOTEN 437

OVERZICHT KABINETTEN 501

AFKORTINGEN 506

BRONNEN 510

LITERATUUR 514

DANKWOORD 526

CURRICULUM VITAE 528

PERSONENREGISTER 529

SUMMARY 537

INLEIDING

Politiek draait om macht. Het is ook theater, met in de hoofdrol machthebbers die soms van hun voetstuk tuimelen, in een treurspel dat bol staat van emotie, verraad en intriges. Deze dramatische elementen zijn vrijwel altijd terug te vinden rondom de val van een bewindspersoon. Ze verklaren mede de aandacht die de media en het publiek ervoor hebben. ‘Politiek wordt pas leuk als het groot en gruwelijk drama is, met gezellig veel dooien in het laatste bedrijf’, schreef *Volkskrant*-journalist Jan Joost Lindner eens in een ironisch commentaar na een debat waarin een staatssecretaris het zwaar te verduren had gehad.¹ Een carrière in de politiek eindigt vaak in mineur, omdat het vertrek zelden een geheel vrijwillige stap is en dat moment er eerder is dan de politicus had verwacht.

Hoe belangrijk het aandeel ‘drama’ ook mag zijn, het is niet de belangrijkste drijfveer voor dit onderzoek. Dit boek komt in de eerste plaats voort uit nieuwsgierigheid naar de vraag hoe politiek nu eigenlijk werkt, in het bijzonder in een coalitiedemocratie als de Nederlandse. De achterliggende gedachte bij het opzetten van dit onderzoek is dat het functioneren van de politiek beter zichtbaar wordt op momenten waarop er onalledaagse dingen gebeuren, zeker als het gebeurtenissen betreft waarvoor weinig formele regels zijn opgesteld. Het tussentijds om politieke redenen het kabinet verlaten is zo’n bijzonder incident, het brengt spanning met zich mee – meer dan eens komt het voortbestaan van het kabinet onder druk te staan – en het kent een onvoorspelbaar verloop. Bovendien raakt de discussie voorafgaand aan onvrijwillig vertrek in sommige gevallen aan het vertrouwen in het politieke systeem als geheel.

‘Aftreden’ keert in de parlementaire geschiedenis met enige regelmaat terug en dat maakt het fenomeen interessant en geschikt voor onderlinge vergelijking en longitudinaal onderzoek. Ieder aftreden heeft een unieke historische context en is een verhaal op zichzelf, zoals uit dit boek zal blijken. In een serie gebracht leveren de diverse gevallen van aftreden mogelijk nieuwe inzichten en

verrassende dwarsverbanden op, zonder dat de uniciteit uit het oog wordt verloren.

In 2008 is daarom bij het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG) een onderzoeksproject gestart dat zich richtte op een historische analyse van het proces rondom Nederlandse ministers en staatssecretarissen die zich om politieke redenen genoodzaakt voelden tussentijds hun ontslag aan te bieden in de periode 1918-2002. Besloten werd het onderzoek op te delen in twee onderzoeksperiodes: 1918-1966 en 1967-2002. Het onderzoek kreeg aanvullende financiële steun van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het instituut voor Historische, Literaire en Culturele Studies (HLCS) van de Radboud Universiteit. In januari 2016 promoveerde Charlotte Brand op het eerste deel van het onderzoek.²

VRAAGSTELLING EN BENADERING

Dit onderzoek richt zich op zowel macht als mores. Politieke beweegredenen zijn in de discussies rondom aftreden zelden los te zien van maatschappelijke en politieke normen. Daarom wordt in dit onderzoek achterhaald om welke redenen en met welke argumenten binnen een bepaalde politieke en maatschappelijke context een minister of staatssecretaris ontslag heeft ingediend. Waarom voelden bewindspersonen zich genoodzaakt af te treden in de periode 1967-2002, waar draaide de discussie om en wie gaf de doorslag? Daarbij is uiteraard aandacht voor de achtergrond en karaktereigenschappen van de bewindspersoon in kwestie en de manier waarop hij of zij in het kabinet kwam. Welke opvattingen, normen en regels hanteerden de betrokken politici en de media bij de discussie rondom aftreden en welke verschuivingen traden daar in de loop van de tijd in op? Zijn er lessen getrokken? Tot slot wordt gezocht naar de betekenis van tussentijds aftreden. Zijn er naar aanleiding van de tussentijdse individuele politieke ‘crises’ verschuivingen en ontwikkelingen te ontdekken in het denken over ministeriële verantwoordelijkheid, parlementair vertrouwen en integriteit?

Er zijn verschillende betrokkenen die van invloed kunnen zijn op het besluit om af te treden. Daartoe behoort uiteraard de omstreden bewindspersoon zelf³, en van de kant van de regering de minister-president, de minister(s), de ministerraad en in een enkel geval zelfs het staatshoofd. Van de kant van het parlement zijn de betrokkenen de Tweede en de Eerste Kamer, de coalitiefracties en oppositiefracties. Die laatste – de fracties – kunnen dus zowel de felle bestrijders van de zittende coalitie zijn als de meer regeringsgezinde fracties.

Betrokkenen kunnen zich ook buiten de regering en het parlement bevinden, maar steeds binnen het politieke krachtenveld. Dit zijn in de eerste plaats de media en de ambtenarij, en daarnaast Hoge Colleges van Staat als de Algemene Rekenkamer en de Raad van State, belangengroepen en internationale entiteiten als de Europese Unie. Alle betrokkenen beschikken in meer of mindere mate over macht, wat ik hier, in navolging van Max Weber, opvat als het vermogen om de gedragsalternatieven van anderen te beperken, of vriendelijker geformuleerd door de politicoloog Bart Tromp: als het vermogen om gewenste resultaten in anderen te bewerkstelligen.⁴

Bij de analyse van de verschillende geschiedenissen van aftreden maak ik gebruik van een casuïstieke benadering. Het materiaal voor de casussen is verzameld uit een breed bronnencorpus en vervolgens zijn per geval de persoon, de aanloop, de omstandigheden, de onderlinge verhoudingen en de discussies voorafgaand aan en na afloop van de val van een bewindspersoon nauwgezet beschreven, met oog voor de politieke en maatschappelijke omstandigheden en ontwikkelingen.

De titel van dit boek, *Verloren vertrouwen*, heeft betrekking op vertrouwen in de breedste zin des woords. Het gaat dus niet alleen om parlementair vertrouwen in de relatie tussen de meerderheid van de Kamer en de bewindspersoon, of tussen hem of haar en de parlementaire fractie(s), maar ook om de vertrouwensrelatie met collega's in het kabinet. Het draait ook om zelfvertrouwen: achtte een bewindspersoon zichzelf nog in staat om geloofwaardig en met voldoende slagkracht zijn taak uit te oefenen? Tot slot is het vertrouwen van de kiezer of de perceptie daarvan een essentieel onderdeel van het leven van alle politici. Het winnen of verliezen van de kiezersgunst speelt in deze periode vrijwel altijd een rol bij discussies rond aftreden. Een bewindspersoon draagt ook verantwoordelijkheid voor het handhaven van het vertrouwen in het politieke systeem als geheel. In deze zin kan vertrouwen worden opgevat als het cement van de samenleving.

Aftreden is een uitzonderlijke gebeurtenis, ook in absolute zin. In de periode 1918-1966 traden negentien bewindspersonen af. In deze 43 jaar boden achtien ministers en één staatssecretaris vanwege politieke redenen voortijdig hun ontslag aan.⁵ In de periode 1967-2002 traden eveneens negentien bewindslieden af: negen ministers en tien staatssecretarissen. In deze kortere onderzoeksperiode (35 jaar) werd er dus verhoudingsgewijs meer afgetreden dan in 1918-1966. In relatie tot de omvang van de kabinetten is het gemiddelde juist weer lager in 1967-2002: de kabinetten waren groter dan voordien: zo bestond het kabinet-Den Uyl (1973-1977) uit 16 ministers en 17 staatssecretarissen; terwijl het kabinet-Ruys de Beerenbrouck I (1918-1922) slechts 11 ministers had. Het aantal bewindspersonen per kabinet fluctueerde in de periode 1918-2002 tussen

II en 33. Tussen augustus 1918 en mei 2002 zijn in totaal 712 ministers en staatssecretarissen geteld. In verhouding tot het totaal is het aantal bewindspersonen dat voortijdig vanwege politieke redenen vertrok dus laag te noemen, zo'n vijf procent.⁶

Het Nederlandse politieke stelsel heeft enkele typische kenmerken die eraan bijdragen dat tussentijds aftreden zo'n onalledaagse gebeurtenis is. In de eerste plaats heeft het landsbestuur van Nederland een collegiaal karakter. In principe zijn alle ministers aan elkaar gelijk. De minister-president is 'slechts' *primus inter pares*: de eerste onder zijn gelijken. Zijn rol is een andere dan bijvoorbeeld die van de Prime Minister in het Verenigd Koninkrijk, die het recht heeft tussentijds zijn kabinet te herschikken. Elke bewindspersoon heeft een grote verantwoordelijkheid voor de eigen portefeuille. Tegelijkertijd draagt het gehele kabinet de verantwoordelijkheid voor alle beleidsonderdelen. Leden van het kabinet behoren op grond van het homogeniteitsbeginsel een eenheid te vormen en als de ministerraad na beraadslagingen besluiten heeft genomen mogen zij die niet tegenspreken.

In de tweede plaats kent Nederland een traditie van coalitieregeringen. Samenwerking van twee of meer partijen was nodig om op een vruchtbare samenwerking met de Staten-Generaal te kunnen rekenen. Coalitievorming – de kabinetsformatie – is steevast een ingewikkeld en tijdrovend proces. Binnen dat proces is de verdeling van de kabinetsposten en het aanzoeken van kandidaten een van de laatste stappen.⁷ Kabinetten zijn vaak, aldus Willem Drees senior in 1975, 'moeizaam tot stand gekomen bouwsels' die in gevaar komen als een van de stenen los komt te zitten. Als een aanval zich richt op een bepaalde bewindspersoon, 'voelt de partij waartoe hij behoort zich ook getroffen'.⁸ Een minister of staatssecretaris is dus ook afgevaardigde van een politieke partij, zonder dat hij in het parlement gekozen hoeft te zijn.⁹ Hoewel kandidaten zonder last of ruggespraak een kabinetspost kunnen aanvaarden, is het zeker sinds de jaren vijftig gebruikelijk dat intern partijoverleg voorafgaat aan de aanvaarding. Soms wordt een aangezochte kandidaat nog snel lid van een partij. Partijloze ministers, in de periode 1918-1966 nog een gangbaar fenomeen, komen in deze onderzoeksperiode niet meer voor.¹⁰

Een derde kenmerk is de loyaliteit van ambtenaren. Een minister vormt met de eventueel aanwezige staatssecretaris de politieke leiding van een ministerie. De ambtenaren zijn ongeacht hun politieke voorkeur in de regel loyaal aan die leiding. Nederland kent geen *spoils system* of patronagesysteem waarbij de winnende partij de ambtenarij vervangt door een eigen staf of politieke vrienden, zoals bijvoorbeeld in de Verenigde Staten gebeurt.

Tot slot kent Nederland een ongeschreven vertrouwensregel. Al ligt dit dus nergens vast, het behoort tot de kernregels van het staatsrecht dat een bewinds-

persoon moet aftreden als de meerderheid van de Kamer niet langer het vertrouwen in hem of haar heeft. Deze ongeschreven vertrouwensregel ontwikkelde zich in de tweede helft van de negentiende eeuw en gaf het parlement een machtig instrument in handen, dat met de nodige terughoudendheid is toegepast. De vertrouwensregel gaat uit van het principe dat het vertrouwen er is, tot het tegendeel blijkt. Een investituursdebat met vertrouwensstemming, zoals bijvoorbeeld de Belgische federale regering bij aanvang van haar termijn kent, is hier onbekend. Voor het opzeggen van het vertrouwen in een bewindspersoon of in een geheel kabinet zijn geen voorwaarden gesteld; het is een politiek oordeel dat ook los kan staan van de inlichtingenplicht die in de Grondwet is omschreven.

Het onderzoek naar het aftreden van ministers en staatssecretarissen in de periode 1918-2002 beoogt door zijn parlementairhistorische, empirische benadering een nieuwe invalshoek te bieden en een aanvulling te zijn op staatsrechtelijke en sociaalwetenschappelijke benaderingen. Parlementaire geschiedenis was in Nederland tot in de jaren zeventig vooral het terrein van staatsrechtgeleerden. De standaardwerken over parlementaire gebeurtenissen en over politieke instituties en fenomenen als de ministerraad, de staatssecretaris en kabinetformaties werden geschreven door vooraanstaande staatsrechtgeleerden als Oud, Van Raalte, Dooyeweerd, Duynstee, Van der Pot en Donner.¹¹ Hun werk leeft voort in de steeds geactualiseerde handboeken staatsrecht, en ook in de huidige parlementaire geschiedschrijving zijn hun sporen nog terug te vinden.¹² Aan tussentijds aftreden als fenomeen is door staatsrechtgeleerden noch historici voor de hier onderzochte periode expliciet aandacht besteed. Wel zijn inzichtrijke studies verschenen over de concepten ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen.¹³

Ministeriële verantwoordelijkheid is een historisch gegroeid begrip dat zijn herkomst vindt in ongenoegen over de onmacht tegenover een onschendbare, maar invloedrijke vorst.¹⁴ Het is een wezenlijk betwist begrip; over de inhoud en reikwijdte van ministeriële verantwoordelijkheid bestaat – en bestond, zoals in het tweede deel van dit boek wordt beschreven – verwarring en onenigheid, overigens niet alleen onder juristen. De staatsrechtgeleerden maken een onderscheid tussen rechtsplicht en (politieke) regels. Tussentijds aftreden bezien de juristen binnen het kader van het staatsrecht als politieke incidenten, het is immers aan de politiek om te beoordelen of een bewindspersoon nog over voldoende vertrouwen beschikt. Daarbij is politieke opportuniteit vaak leidend.¹⁵ Omdat objectieve, juridisch houdbare criteria om te bepalen wanneer dat vertrouwen op is nauwelijks zijn vast te stellen, zijn juristen huiverig om regels of conventies af te leiden van parlementaire discussies voorgaand aan individueel aftreden.

De discussie over de omvang en de betekenis van ongeschreven staatsrecht heeft onlangs een nieuwe impuls gekregen. De jurist Luc Verhey heeft in zijn oratie aandacht gevraagd voor de ‘door de praktijk ontwikkelde spelregels die het geldende constitutionele kader nader invullen’. Deze regels duidt hij aan als ‘conventies’, die niet bij het positieve recht horen, maar wel van belang zijn omdat zij invulling geven aan het constitutionele kader en in samenhang met dat kader worden ontwikkeld. Huiselijker gezegd zijn deze gedragsregels smeerolie in de motor van het staatsbestel: ze kunnen in die functie de kans kleiner maken dat de politieke besluitvorming vastloopt. Voorwerp van onderzoek kunnen daarbij bijvoorbeeld de regels zijn die betrekking hebben op de kabinetsformatie en de ministeriële verantwoordelijkheid.¹⁶

Ook binnen de politieke wetenschappen wordt geworsteld met het begrip (ministeriële) verantwoordelijkheid, dat meestal als *accountability* wordt opgevoerd.¹⁷ De vooraanstaande Nederlandse bestuurskundige Mark Bovens laat die veelvormigheid van het begrip verantwoordelijkheid zien en komt tot het inzicht dat het op twee manieren kan worden benaderd: als een mechanisme waarmee aansprakelijkheid wordt gedelegeerd en als een deugd. Door verantwoordelijkheid ook als deugd te beschouwen erkent Bovens dat ethiek een rol speelt bij de beoordeling van politiek functioneren.¹⁸ Binnen de politicologie en bestuurskunde kan het onderwerp tussentijds aftreden van politieke ambtsdragers de laatste jaren vooral als object voor internationaal vergelijkende studie op veel belangstelling rekenen. Voortbordurend op onderzoek naar politieke elites dat vanaf de jaren zeventig is uitgevoerd onder aanvoering van de Franse politieke wetenschapper Jean Blondel,¹⁹ richt een netwerk van politicologen zich op de ‘selection and deselection of political elites’.²⁰ Een deel van de resultaten van dat onderzoek is gebundeld in een studie naar de vorming en samenstelling van kabinetten in twintig Europese democratieën. Daarin zoeken de auteurs aan de hand van een model met kwantitatieve gegevens naar structurele determinanten die de kans op politiek overleven voorspellen.²¹ Deze gehanteerde vorm van kansberekening heeft een hoog abstractiegehalte. Omwille van de onderlinge vergelijkbaarheid gaan de auteurs zoveel mogelijk voorbij aan de specifieke kenmerken van de verschillende landen. Bij dit onderzoek werden alle vormen van voortijdig afgetreden politieke ambtsdragers betrokken, dus ook die welke betrekking hadden op bewindspersonen die vanwege gezondheidsredenen of een andere functie heengingen. De onderzoekers maken gebruik van *agency theory* (principaal-agenttheorie), waarbij wordt verondersteld dat binnen een regeringskabinet sprake is van een ‘principaal’, een opdrachtgever, dikwijls de leider van het kabinet, maar het kan bijvoorbeeld ook de kiezer of de partij zijn, en een ‘agent’, de opdrachtnemer, waarbij de opdrachtnemer de belangen van de opdrachtgever nastreeft bij het uitvoeren van de taken voor die opdrachtgever.

De casus Nederland is voor de periode 1945-2009 recentelijk aan het onderzoek toegevoegd door de bestuurskundigen Mark Bovens, Gijs Jan Brandsma en Dick Thesingh. Zij zetten aan de hand van een aantal hypothesen de Nederlandse situatie af tegen het model dat door auteurs van het eerder genoemde netwerk is ontwikkeld. Hun voornaamste conclusie luidt dat het Nederlandse aantal om politieke redenen afgetreden bewindspersonen te laag is om verstrekkende conclusies aan te verbinden. Bovendien is het *agency*-model moeilijk toepasbaar omdat in de Nederlandse verhoudingen de leider van een kabinet (de minister-president) en de andere leden van het kabinet niet in de verhouding principaal-agent tot elkaar staan.²²

Dicht bij de empirie blijft de Duitse politicoloog Jürgen Plöhn in zijn proefschrift *Vertrauen und Verantwortung in den politischen Systemen westlicher Demokratien*, al kiest ook hij in zijn doorwrochte tweedelige studie voor een modelmatige aanpak. Na in het eerste deel van zijn studie de conceptuele, intellectuele geschiedenis en theoretische grondslagen van de verhouding tussen vertrouwen en verantwoording te hebben onderzocht, analyseert hij in het tweede deel vanuit een systeemtheoretische benadering de val van politieke ambtsdragers in parlementaire en presidentiële democratieën, door het 'ambtsverlies' in Duitsland en de Verenigde Staten in de periode 1969-1982 met elkaar te vergelijken.²³ De poging om elementen te isoleren en te turven kan verhelderend werken, maar heeft als nadeel dat bewust voorbij wordt gegaan aan de complexiteit en de unieke omstandigheden waarin de val zich afspeelt. De context waarbinnen aftreden zich afspeelt, wordt bewust buiten beschouwing gelaten. 'Not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted', schreef de socioloog W.B. Cameron al.²⁴ Historisch, narratief onderzoek kan daarom een goede en noodzakelijke aanvulling zijn voor het verklaren en duiden van de gebeurtenissen en omstandigheden die aftreden onvermijdelijk maakten.

Naast deze kwantitatieve invalshoek is binnen de politicologie recent een politiek-antropologische stroming ontstaan die meer raakvlakken heeft met de empirische, kwalitatieve benadering die in dit boek is gekozen. Rod Rhodes, Mark Bevir, Paul 't Hart en Mirko Noordegraaf prijzen 'etnografische immersie' als methode aan om beter te snappen hoe politici en ambtenaren denken en doen. In hun studies, die zich voornamelijk richten op landen met een Westminstermodel, bepleiten zij een antropologische benadering die blootlegt welke overtuigingen, staande praktijken, jargon en rituelen er in Westminster (de politici) en Whitehall (de ambtenaren) heersen. Zij raakten door hun veldonderzoek ervan overtuigd dat 'story-telling' een veel belangrijker rol speelt bij het vormen van een institutioneel geheugen dan 'harde data' als papieren of elektronische (archieff)stukken. Hun onderzoek richtte zich niet op crisismo-

menten maar juist op de alledaagse gang van zaken in het hedendaagse politieke bedrijf.²⁵

PERIODISERING EN AFBAKENING

Dit onderzoek begint in 1967, bij het aantreden van het kabinet-De Jong, en eindigt in 2002, het jaar van de moord op Pim Fortuyn. Zowel het begin- als eindpunt vormt een keerpunt in de Nederlandse politieke geschiedenis. Het midden van de jaren zestig, met de Nacht van Schmelzer als culminatiepunt, kan als breukpunt worden aangewezen omdat vanaf die jaren een andere politieke cultuur ontstaat, waarin polarisering, professionalisering, ontzuiling en emancipatie kernbegrippen zijn.²⁶ Politicus-zijn is in de afgelopen halve eeuw een beroep geworden, waarin een voltijdse carrière kon worden nagestreefd met een goed inkomen. Het ministerschap is voor velen met politieke ambitie de hoogste sport op de carrièreladder. Dat is een verschil met de voorgaande onderzoeksperiode, toen volksvertegenwoordigers hun parlementaire werk als neventaak naast hun maatschappelijke functie uitoefenden en het kabinet in de regel bestond uit notabelen die voor het ambt werden aangezocht en instemden uit plichtsbefes 'voor koningin en vaderland'.²⁷

De bewindspersoon is ten opzichte van de periode 1918-1966 ook 'politicus' geworden. De jurist en politicoloog Rudy Andeweg constateert dat er vanaf ongeveer 1965 zelfs sprake is van een 'partijpolitieke kolonisatie van het ministersambt'.²⁸ Ministers en ook staatssecretarissen traden op als afgevaardigden van hun partij, in plaats van, enigszins geïdealiseerd, als 'dienaren van de Kroon'. Politici hechtten steeds meer belang aan formatieafspraken en aan het regeerprogramma, dat steeds gedetailleerder werd.²⁹ Dat had mede tot gevolg dat het politieke vooroverleg ter voorbereiding op parlementaire debatten of vergadering van de ministerraad intensiverde. De parlementair historicus Gerard Visscher zag eveneens eind jaren zestig een omslag in parlementaire activiteit. Waar het voordien ongepast was als parlement 'op de stoel van de regering' te gaan zitten, nam in de loop van de jaren zestig en zeventig de bemoeienis van het parlement met het overheidsbeleid hand over hand toe. Zo nam vanaf het kabinet-De Jong het aantal ingediende moties en amendementen zo'n grote vlucht dat een kwalitatieve inventarisatie van de parlementaire pogingen om het beleid te beïnvloeden 'schier onmogelijk' was geworden.³⁰ Aan dat parlementair 'activisme' lijkt geen einde te zijn gekomen, getuige de uitdijende Kamerverslagen.

Een andere belangrijke omslag is de overgang van de relatieve bestuurlijke beslotenheid naar een vorm van politiek waarbij openbaarheid voorop is

komen te staan. De media raakten steeds nauwer betrokken bij wat er in de Haagse wandelgangen en achterkamertjes gebeurde. Door de invloed van de televisie werd de publicitaire druk op het politieke bedrijf vergroot. De sterke invloed van de media en de macht van de beelden die zij vormden stelden andere eisen aan politici.³¹ Binnen het politieke krachtenveld werd bovendien, gegeven de toegenomen electorale beweeglijkheid, meer aandacht geschonken aan wat 'de publieke opinie' ergens van vond. De opinie werd voor een belangrijk deel door de opiniemakers – journalisten en commentatoren – bepaald. Partijen lieten zich hierdoor beïnvloeden, evenals door de statistieken van opiniepeilingen en steekproeven, die vaker dan voorheen werden gepubliceerd.

Het onderzoek stopt in 2002, bij de moord op Pim Fortuyn, kort voor de Tweede Kamerverkiezingen. De dood van Fortuyn, de lijsttrekker van de net opgerichte partij die in de peilingen bovenaan stond, markeert zoals het zich nu laat aanzien het beginpunt van een nieuw tijdvak. Die nieuwe tijd werd gekenmerkt door politieke instabiliteit, een snelle opmars van populistische partijen, economische neergang en angst voor terrorisme. Vier kabinetten – waaronder een rompkabinet – onder leiding van Jan Peter Balkenende (CDA) zouden elkaar in in acht jaar tijd opvolgen. Ook uit praktische en methodologische overwegingen is het jaar 2002 als eindpunt gekozen. Het voorliggende onderzoek is vanuit een historisch perspectief geschreven en daarbij is een minimum aan distantie in tijd nodig, enerzijds omdat er onvoldoende bronnen beschikbaar zijn voor de meest recente jaren en daarmee onevenwichtigheid in het onderzoek kan optreden, anderzijds omdat het naarmate de tijd verstrijkt gemakkelijker wordt incidenten van patronen te onderscheiden.

Het onderzoek concentreert zich op individueel aftreden om politieke redenen. Bewindslieden die tussentijds aftraden omdat zij een andere functie kregen of omdat zij vanwege gezondheidsklachten hun functie niet langer konden uitoefenen zijn in dit onderzoek niet opgenomen. Hoewel het voorstelbaar is dat sprake kan zijn van 'wegpromoveren' of dat ziekte is aangevoerd als dekmantel om een potentieel politiek probleem te verdoezelen, zijn te weinig aanwijzingen gevonden om nader onderzoek daarnaar te rechtvaardigen. Evenmin zijn alle bewindspersonen opgenomen bij wie het erom gespannen heeft of zij in functie bleven. Het probleem hierbij is dat het zeer lastig is te definiëren wie tot deze categorie behoren. Er is dikwijls geen duidelijk culminatiepunt en deze 'groep', als men daarvan al kan spreken, heeft een diffuus karakter. Sommige bewindslieden hebben 'met de portefeuille gezwaaid', maar het is niet altijd te achterhalen of dit louter een strategisch dreigement was. Voor degenen over wie wel eens is gezegd dat zij zwak waren of 'bungelden' maar toch aanbleven, is evenmin goed vast te stellen hoe serieus het ontslag dreigde.

Er is één uitzondering gemaakt op de regel geen net-niet afgetreden bewindspersonen te behandelen en dat betreft minister van Economische Zaken en vicepremier Gijs van Aardenne (vvd). Van Aardenne raakte in 1984-1985 in grote moeilijkheden als gevolg van de parlementaire enquête naar het teloorgegangene scheepsbouwconcern rsv (Rijn-Schelde-Verolme). Ofschoon Van Aardenne zijn ontslag niet aanbood, verdiende deze ‘casus’ het toch om nader te worden onderzocht in deze studie naar afgetreden bewindspersonen. Naar zijn omstrede aanblijven is nadien zó vaak verwezen in parlementaire debatten en politieke commentaren in de media dat zijn niet-aftreden een ijkpunt is geworden. Deze casus werpt licht op de betekenis van politiek vertrouwen en toont aan dat het verwerpen van een motie van wantrouwen of afkeuring een minister nog niet verlost van scepsis over zijn functioneren.

BRONNEN

Bij dit onderzoek is gebruikgemaakt van een uitgebreid corpus aan bronnenmateriaal, waarvan een groot deel niet eerder is gebruikt. Helaas bleek niet al het gewenste materiaal beschikbaar. Hoe dichter bij het heden, hoe meer deuren gesloten bleven. Sommige archieven zijn nog niet raadpleegbaar of geïnventariseerd.³² Bij de meest recente casussen (Linschoten, Peper en Apotheker) is er daarom verhoudingsgewijs zwaarder op krantenonderzoek geleund. Een belangrijke bron waren de verslagen van de Kamerdebatten, zoals zijn die opgenomen in de voor iedereen toegankelijke *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK)*. De digitale doorzoekbaarheid van deze bron vergemakkelijkte het onderzoek en verrijkte deze studie.

De notulen van de ministerraad, die niet beschikbaar waren voor de gehele onderzoeksperiode maar slechts voor de jaren 1967-1992, verhelderden hier en daar de standpunten van de leden van deze raad. Vaak waren die besprekingen terug te vinden in de zogeheten p-notulen. De p staat voor ‘persoonlijk’: alleen ministers kregen deze notulen onder ogen, in afwijking van de andere notulen die een wat bredere verspreiding in de ministeries kennen. Hoewel deze notulen lang niet het hele verhaal vertellen, leveren ze soms belangrijke stukjes van de puzzel omdat ze weergeven welk standpunt de afzonderlijke ministers bij een dreigend conflict innamen. Verschillende malen werd het echte crisisberaad buiten de ministerraad gehouden. Ook kwam het voor dat de ministers een onderwerp wel bespraken, maar de secretaris zijn pen had moeten neerleggen. Dan staat er slechts: ‘De raad wijdt een bespreking aan...’

Om de standpuntbepaling bij diverse Tweede Kamerfracties te kunnen volgen, zijn zoveel mogelijk fractiearchieven geraadpleegd. In veel gevallen kreeg

ik toestemming de notulen in te zien. In het geval van de PVDA betekende dat niet lezen maar luisteren: een groot deel van de fractievergaderingen staat op bandopnamen. Deze zijn opgeslagen bij het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG) en waren beschikbaar voor de periode 15 november 1988 tot oktober 2001. Het beluisteren was uiteraard een tijdrovende bezigheid maar het gaf ook een historische sensatie. Er viel veel meer te horen dan alleen de inhoudelijke bijdragen. Naast de dynamiek van dergelijke vergaderingen – met op de achtergrond de geluiden van rinkelende koffiekopjes en de binnenkomst van notoire laatkomers –, kreeg ik als luisteraar een goede indruk van de rangorde binnen de fractie, de toon van het debat en de hier en daar stevig oplopende spanning. Bij andere fracties was niet meer te vinden dan summier besluitenlijsten of aantekeningen van een fractiesecretaris. Egodocumenten als dagboeken, memoires en autobiografieën alsmede destijds gehouden interviews hielpen me de beweegredenen van de meest betrokkenen te achterhalen; het ligt voor de hand dat uit deze bronnen een zekere hang naar zelfrechtvaardiging spreekt. Al vergen die gekleurde bronnen dus enige waakzaamheid, ze zijn beslist waardevol en het valt daarom te hopen dat ook toekomstige politici niet schromen hun herinneringen aan het papier toe te vertrouwen.

Voor verslaglegging door de media is onder meer gebruikgemaakt van de digitale krantenbank van de Koninklijke Bibliotheek, de knipselkranten van de Rijksvoorlichtingsdienst Beleid Beschouwd, de online kranten- en tijdschriftenbank LexisNexis en de online catalogus van het audiovisuele materiaal dat is opgeslagen bij het Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid. Via www.academia.nl, dat toegang biedt tot een online selectie van het archiefmateriaal van Beeld en Geluid ten behoeve van onderwijs en wetenschap, is ook beeldmateriaal bekeken. In enkele gevallen heb ik betrokkenen geïnterviewd. Dit laatste is echter alleen gebeurd in de gevallen waarin het overige bronnenmateriaal tekortschoot.

OPBOUW

Verloren vertrouwen bestaat uit achttien casussen die in drie delen of categorieën zijn verdeeld. In de eerste categorie gaat het om aftreden na onenigheid binnen het kabinet, in de tweede om aftreden na een conflict met (een deel van) het parlement en in de laatste categorie gaat het om integriteitskwesaties. Binnen de afzonderlijke delen is een chronologische volgorde gehanteerd. Dit heeft tot gevolg dat de lezer bij het begin van een nieuw deel soms een sprong terug in de tijd maakt. Om het overzicht te bewaren is daarom achter in het boek een bijlage toegevoegd waarin alle kabinetten, de tussentijds afgetreden bewinds-

personen en enkele kerngegevens in chronologische volgorde zijn opgenomen.

In het eerste deel staan de ministers en staatssecretarissen die aftraden naar aanleiding van een conflict in het kabinet centraal. Die onenigheid kon zich voordoen tussen een bewindspersoon en de leden van de ministerraad maar ook tussen een minister en de staatssecretaris die onder hem functioneerde. Alle bewindslieden in dit deel konden zich op een zeker moment niet meer vinden in de beleidsvoornemens van de meerderheid van hun collega's of, in het geval van de staatssecretarissen, die van 'hun' minister. Dat vormde een probleem, omdat zij met hun afwijkende standpunt het homogeniteitsbeginsel, dat inhoudt dat de regering naar buiten toe een eenheid dient te vormen, dreigden te schenden.³³ Voor vier ministers was dat aanleiding om ontslag in te dienen.

Voor staatssecretarissen komt er nog een ander aspect bij. Zij ressorteren volgens artikel 46 van de Grondwet onder een minister. Hun positie is in de staatkundige praktijk aan verandering onderhevig geweest, maar dat is niet af te lezen aan de geschiedenis van het grondwetartikel: de formulering is in essentie niet gewijzigd. Van belang voor dit onderzoek is het tweede lid van het artikel: 'Een staatssecretaris treedt in de gevallen waarin de minister het nodig acht en met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op. De staatssecretaris is uit dien hoofde verantwoordelijk, onverminderd de verantwoordelijkheid van de minister.' Uit dit artikel spreekt een onder-schikking van de staatssecretaris aan de minister. Staatssecretarissen zijn wel lid van het kabinet, maar niet van de ministerraad.³⁴ Gaandeweg veranderden in de politieke praktijk de opvattingen over de relatie tussen de minister en de staatssecretaris. Hoe dat in de praktijk uitpakte, zal in dit boek aan de orde komen bij de uiteenzetting over het vertrek van de staatssecretarissen Adri van Es (1972) en Jan Glastra van Loon (1975).

In het tweede deel draait het om aftreden vanwege een vertrouwensbreuk of conflict met de Tweede Kamer. Het bespreekt de leden van het kabinet die in aanvaring kwamen met de Tweede Kamer of met een deel daarvan, zoals een coalitiefractie of geestverwante fractie. Opvallend in dit deel is de grote rol van parlementaire enquêtes en onderzoeken. In dit deel komen enkele bewindspersonen aan bod die 'slachtoffer' zijn geworden van een onderzoek door de Kamer. De Tweede Kamer besloot in 1983 de proef op de som te nemen met de kort daarvoor herziene Wet op de parlementaire enquête en stelde een onderzoek in naar de teloorgang van het scheepsbouwconcern Rijn-Schelde-Verolme. De 'heruitvinding' van het enquêterecht zou grote gevolgen hebben voor de verhouding tussen parlement en kabinet. Het bleek een machtig controle-middel te zijn waarmee de Tweede Kamer bij de kiezers aan gezag won. Het

parlement zette de enquête niet meer in de eerste plaats in om wetgeving te initiëren of controleren, zoals in de negentiende eeuw was gebeurd, maar richtte zich op het controleren van beleidsuitvoering.³⁵ In het kielzog van de onderzoekslust van de Kamer kwam een maatschappelijke discussie op gang over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Diverse politici en juristen presenteerden hun opvattingen over verwijtbaarheid, aansprakelijkheid en de verantwoordelijkheid voor ambtelijk handelen en falen, en poogden door middel van regels voor te schrijven wanneer een lid van het kabinet moest gaan. De casus-Braks is om die reden in twee delen gesplitst. De discussie die in 1987 met betrekking tot de ministeriële verantwoordelijkheid van de minister van Landbouw en Visserij Gerrit Braks werd gevoerd, bleek niet alleen relevant te zijn voor zijn uiteindelijke aftreden in september 1990 maar was ook van grote invloed op de discussies rondom de paspoortaffaire. Die affaire leidde in 1988 tot het aftreden van minister Wim van Eekelen en staatssecretaris René van der Linden.

In het derde deel draait het om bewindslieden die vanwege persoonlijke zaken in opspraak raakten. De reden voor hun aftreden hield nauw verband met hun gedrag en staat in de meeste gevallen los van het beleid dat zij voerden. Daarbij stond de integriteit van de politicus ter discussie. Voor het begrip integriteit bestaan vele definities.³⁶ Een van de mooiste omschrijvingen wordt toegeschreven aan de Britse schrijver C.S. Lewis: 'Integrity is doing the right thing, even when nobody is watching.'³⁷ Onder 'the right thing' wordt hier verstaan het naleven van algemeen geldende normen en waarden, die sterk afhankelijk blijken te zijn van context en tijd. Zo zijn politici aangesproken op hun bijzondere positie en verantwoordelijkheid in het publieke domein, waar andere regels golden dan in het private domein.³⁸

Iedere afzonderlijke casus wordt besloten met een conclusie waarin vier elementen van het aftreden worden belicht, te weten de persoon, de kwestie, het verloop en de afloop. Aan het slot van de afzonderlijke delen staat de vraag centraal naar de gehanteerde opvattingen, normen en regels, en de eventuele veranderingen daarin. In de slotbeschouwing keer ik terug naar de vraag welke patronen en ontwikkelingen er zijn waar te nemen en relateer ik de periode aan de voorgaande onderzoeksperiode 1918-1966. Tevens beantwoord ik de vraag welke lessen zijn geleerd van de diverse politieke crisissituaties en ga ik in op de verschillende functies die aftreden kan hebben.

NOTEN

INLEIDING

- 1 Jan Joost Lindner, 'Grote woorden', *de Volkskrant*, 8 juni 1996.
- 2 Charlotte Brand, *Gevalen op het Binnenhof. Afgetreden bewindslieden 1918-1966* (Amsterdam 2016). Beide onderzoeken werden uitgevoerd naast andere werkzaamheden voor het CPG.
- 3 En dikwijls ook zijn of haar 'thuisfront'.
- 4 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehende Soziologie* (1922); Bart Tromp, *De wetenschap der politiek. Verkenningen* (Leiden 1993) p. 141.
- 5 De bezettingsperiode is in het onderzoek van Brand niet meegenomen. Het ambt staatssecretaris bestaat pas sinds 1948.
- 6 In de periode 1918-1966 waren er 321 bewindspersonen (exclusief bezettingsperiode) en in 1967-2002 391, tezamen 712 ministers en staatsecretarissen. Telling op basis van gegevens www.parlement.com. Het lage aantal is in verband te brengen met de stabiliteit van kabinetten. Tussen 1967 en 2002 zaten 10 volwaardige kabinetten (De Jong, Biesheuvel, Den Uyl, Van Agt I en II, Lubbers I, II en III, Kok I en II). Daarvan haalde slechts de helft (5) de eindstreep (De Jong, Van Agt I, Lubbers I en II, Kok I).
- 7 Carla van Baalen en Alexander van Kessel, 'Inleiding en verantwoording' in: idem (red.), *Kabinetformaties 1977-2012* (Amsterdam 2016) p. 7-10; Carla van Baalen en Alexander van Kessel, *De kabinetformatie in vijftig stappen* (Amsterdam 2012) 'stap 41 het zoeken van kandidaat-bewindslieden' en 'stap 45 de benoemingen van ministers', p. 218-229 en 245-247.
- 8 Willem Drees, *Het Nederlandse parlement vroeger en nu* (Naarden 1975) p. 131.
- 9 Anders dan in het Verenigd Koninkrijk of Denemarken keert een gewezen minister dus niet terug naar zijn Kamerbank.
- 10 De laatste was Johan Beyen, minister van Buitenlandse Zaken in het kabinet-Drees III (1952-1956).
- 11 H. Dooyeweerd, *De ministerraad in het Nederlandsche staatsrecht* (Amsterdam 1917); P.J. Oud, *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1918-1940*, zes dln.

- (2de druk; Assen 1968); P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden* 2 delen (2de druk; Zwolle 1967-1970); E. van Raalte, *Het Nederlandse parlement* (Den Haag 1958); E. van Raalte, *De minister-president* (Den Haag 1917).
- 12 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (6de druk; Deventer 2008); Douwe Jan Elzinga, Gerhard Hoogers en Roel de Lange (bewerking), *Van der Pot en Donner. Handboek van het Nederlands staatsrecht* (16de druk; Zwolle 2014); P.P.T. Bovend'Eert en H.R.M.B. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (12de druk; Deventer 2017); R.J. Hoekstra, *De ministerraad in Nederland* (Zwolle 1983). Zie ook Jac Bosmans en Alexander van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam 2011) dat zijn oorsprong vindt in het werk van Oud en vergelijk ook F.J.F.M. Duynstee, *Kabinetformaties 1946-1965* (Deventer 1966) met Van Baalen en Van Kessel (red.), *Kabinetformaties 1977-2012*.
- 13 R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen* (Amsterdam 2008); Ilse van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief* (Groningen 2005); J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht* (Deventer 2004); P.P.T. Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid* (Nijmegen 2002); A.H.M. Dölle, 'De geschiedenis van de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid op hoofdlijnen' in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland* (Zwolle 1994); H.G. Lubberdink, *De betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de organisatie van het openbaar bestuur* (Deventer 1982).
- 14 Diederick Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, kamer en kiezer, 1848-1905* (Amsterdam 2011); P.L.G. van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk: 1813-1840* (Oisterwijk 2005).
- 15 Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, p. 3.
- 16 L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie. Een blinde vlek in ons staatsrecht* (oratie Universiteit Leiden; Deventer 2014); Luc Verhey en Gert Jan Geertjes (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?* (Den Haag 2016) p. 9-14; interview met Verhey in de rubriek 'mr. van de week' op www.mr-online.nl, 13 jan. 2014, geraadpleegd op 5 okt. 2017. Vergelijk C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (6de druk; Deventer 2008) p. 30-33, 136-138 en A.H.M. Dölle, *Over ongescheven staatsrecht* (Groningen 1988). Kortmann erkent slechts twee onomstreden conventies: de vertrouwensregel en de regel dat een parlement niet twee keer vanwege dezelfde reden mag worden ontbonden.
- 17 Zie bijvoorbeeld Kaare Strøm (red.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies* (Oxford 2003) en Carol Harlow, *Accountability in the European Union* (Oxford 2002).
- 18 M.A.P. Bovens, 'De veelvormigheid van verantwoordelijkheid' in: M.A.P. Bovens, C.J.M. Schuyt en W.J. Witteveen (red.), *Verantwoordelijkheid: Retoriek en Realiteit. Verantwoording in publiek recht, politiek en maatschappij* (Zwolle 1989) p. 17-41; Mark Bovens, 'Two concepts of accountability: Accountability as a virtue and as a mechanism', *West European*

- Politics* (2010) vol. 33 nr. 3 p. 946-967; Mark Bovens, Robert E. Goodin en Thomas Schillemans (red.), *The Oxford Handbook of Public Accountability* (Oxford 2014).
- 19 J. Blondel en J.L. Thiébaud, *The profession of government ministers in Western Europe* (Basingstoke 1991); J. Blondel, *Government ministers in the contemporary world* (Londen 1985). In aansluiting hierop: W.E. Bakema en W.P. Secker, 'Ministerial expertise and the Dutch case', *European Journal of Political Research*, vol. 16 (1988), p. 153-170.
- 20 www.sedepe.net.
- 21 Keith Dowding en Patrick Dumont (red.), *Hiring and firing. The selection of ministers in Europe* (Londen en New York 2009); T. Dewan en K. Dowding, 'The corrective effect of ministerial resignations on government popularity', *American Journal of Political Science* nr. 49 (2005), p. 46-56. Zie ook studies over het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en België: Samuel Berlinski, Toran Dewan en Keith Dowding, *Accounting for ministers. Scandal and survival in British Government 1945-2007* (Cambridge 2012); J. Fischer, A. Kaiser en I. Rohlfing, 'The push and pull of ministerial resignations in Germany, 1969-2005', *West European Politics* nr. 29 (2006), p. 709-735; S. Fiers, P. Dumont en R. Danoy, 'Het ministerschap als het ultieme mandaat? De selectie en "deselectie" van de federale en Vlaamse regeringsleden' in: S. Fiers en H. Reynaert, *Wie zetelt? De gekozen politieke elite in Vlaanderen doorgelicht* (Leuven 2006) p. 113-142.
- 22 Mark Bovens, Gijs Jan Brandsma en Dick Thesingh, 'Political dead and survival in the Netherlands: Explaining resignations of individual cabinet members 1946-2010', *Acta Politica* nr. 50 (2014), p. 1-24; M. Bovens e.a. 'Aan het pluche gekleefd? Aard en achtergrond van het aftreden van individuele bewindslieden 1946-2009', *B en M. Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij* vol. 37, nr. 4 (2010) p. 319-340.
- 23 Jürgen Plöhn, *Vertrauen und Verantwortung in den politischen Systemen westlicher Demokratien. Band 1: Begriffliche, ideengeschichtliche und theoretische Grundlagen* (Frankfurt am Main 2013) en *Ibidem, Band 2: Der Fall der Regierenden in parlamentarischen und präsidentiellen Demokratien. Empirische Studien zum Amtsverlust in Deutschland und den USA* (Frankfurt am Main 2015).
- 24 W.B. Cameron, *Informal sociology: a casual introduction to sociological thinking* (New York 1963) p. 13.
- 25 R.A.W. Rhodes, *Everyday life in British Government* (Oxford 2014); R.A.W. Rhodes, Paul 't Hart en Mirko Noordegraaf (red.), *Observing political elites. Up close and personal* (Londen 2007); Mark Bevir en R.A.W. Rhodes, *The state as cultural practice* (Oxford 2010).
- 26 Hans Righart, *De eindeloze jaren zestig. Geschiedenis van een generatieconflict* (Amsterdam en Antwerpen 1995); James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995); Johan van Merriënboer en Carla van Baalen, *Polarisatie en hoogconjunctuur. Het kabinet-De Jong 1967-1971* (Amsterdam 2013); H. Daalder, *Politisering en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek* (Assen 1974); Arend Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering* (9de druk; Amsterdam 1992).

- 27 Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl* (Amsterdam 2002) p. 120; Brand, *Gevalen op het Binnenhof*, p. 263-264.
- 28 R.B. Andeweg, 'Tweeërlei ministerraad. Besluitvorming in Nederlandse kabinetten' in R.B. Andeweg (red.), *Ministers en ministerraad* (Den Haag 1990) p. 17-41.
- 29 P.P.T. Bovend'Eert, *Regeerakkoorden en regeringsprogramma's* (s-Gravenhage 1988).
- 30 G. Visscher, "De stoel van de regering." Parlementaire invloed voor en na de kentering' in: J.Th.J. van den Berg e.a., *Tussen Nieuwspoor en Binnenhof. De jaren 60 als breuklijn in de naoorlogse ontwikkelingen in politiek en journalistiek* (s-Gravenhage 1989) p. 174-190. Zie ook Anne Bos, Jan Willem Brouwer en Susanne Geuze, 'Het parlement: cultuur en werkwijze in een roerige tijd' in: Van Merriënboer en Van Baalen (red.), *Polarisatie en hoogconjunctuur*, p. 81-123; J.Th.J. van den Berg en H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek* (2de druk; Alphen aan den Rijn 1974).
- 31 Ilja van den Broek, 'Engagement als deugd. Politieke journalistiek tijdens het kabinet-Den Uyl' in: Jo Bardoel e.a. (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland* (3de druk; Amsterdam 2009) p. 69-78; Rens Vliegthart, 'Mediamacht' in: Jo Bardoel en Huub Wijfjes (red.), *Journalistieke cultuur in Nederland* (2de herz. druk; Amsterdam 2015); Rosa van Santen, *Popularization and Personalization. A historical and cultural analysis of Dutch political journalism television* (Amsterdam 2012); John Corner en Dick Pels (red.), *Media and the restyling of politics. Consumerism, celebrity and cynism* (Londen 2003).
- 32 Zo hebben de archieven van Bram Peper, Gerrit Braks en D66 nog een onbewerkte status.
- 33 Aanvankelijk om te voorkomen dat een minister alleen kwam te staan tegenover de koning, die hierdoor een bres kon slaan in de eenheid van de ministers, later om te voorkomen dat een minister alleen tegenover de volksvertegenwoordiging kwam te staan. C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht* (5de druk; Deventer 2005) p. 212.
- 34 Staatssecretarissen mogen in bepaalde gevallen wel deelnemen aan de beraadslagingen, maar zij hebben geen stemrecht.
- 35 E.R. Muller en N.J.P. Coenen, *Parlementair onderzoek in Nederland* (Den Haag 2002); *De Wet op de parlementaire enquête onder de loep. Verslag van het symposium over de Wet op de parlementaire enquête op 26 januari 2004* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Den Haag 2004).
- 36 J.H.J. van den Heuvel, L.W. Hubers en E.R. Muller (red.), *Integriteit. Integriteitsbeleid in Nederland* (Deventer 2012).
- 37 Hoewel de C.S. Lewis Foundation ten stelligste ontkent dat de quote aan C.S. Lewis toebehoort: <http://www.cslewis.org/aboutus/faq/quotes-misattributed/>.
- 38 Toon Kerkhoff, 'Politieke zonden en zonden in de politiek. Integriteit in de Nederlandse parlementaire geschiedenis sinds het midden van de negentiende eeuw' in: Anne Bos e.a. (red.), *Zonden in de politiek. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2016* (Amsterdam 2016) p. 9-19; A.D.N. Kerkhoff, *Hidden morals, explicit scandals. Public values and political corruption in the Netherlands (1748-1813)* (Leiden 2013); R. Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit. Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940* (Hilver-

sum 2013). Zie voor een internationaal vergelijkende benadering: Anthony Barker, 'The upturned stone: Political scandals and their investigation processes in twenty democracies', *Crime, Law and Social Change* (1994) Vol. 21, nr. 4, p. 337-373; John Garrard en James L. Newell (red.), *Scandals in past and contemporary politics* (Manchester en New York 2006); Sighart Neckel, 'Political Scandals An Analytical Framework', *Comparative Sociology* (2005) vol. 4, nr. 1-2, p. 101-114.

SUMMARY

This book provides an analysis of individual members of the Dutch coalition cabinet who felt compelled to offer their resignation due to political reasons during the period between 1967-2002. The research was focused on both the power as well as the mores. Besides the question of who had a decisive vote in the decision of who was to go, the research relates to the question of which arguments were brought to light to persuade a minister or state secretary to resign or even to retain his post. What views, norms and rules did the politicians involved wield in discussions or debates surrounding the resignation and what role did the media and the civil service play in this? The research shows that a resignation cannot be separated from the political and social context. It shows that standards have shifted over time and different meanings can be allocated to forced interim resignation.

The title of this book, *Verloren vertrouwen (Lost Confidence)*, relates to confidence in the broadest sense of the word. It is not only about parliamentary confidence in the relationship between the majority of the House of Representatives and the minister, or between him or her and the parliamentary group(s), but also about the relationship of confidence with colleagues in the cabinet. It is also about self-confidence: did a cabinet member deem himself to still think he had sufficient credibility and adequate strength to perform his duties? Finally, the voter's confidence or perception is an essential part of the life of all politicians. The winning or losing of a voter's favour almost always plays a role in the discussions around the resignation. A minister also bears the responsibility for upholding confidence in the political system as a whole. In this sense, confidence can be understood as the cement of the society.

The research ties in with the thesis of Charlotte Brand, on the resignation of ministers and state secretaries during the period between 1918 and 1966 and it focuses on individual resignation for political reasons. However, cabinet crises and the (possible) withdrawal of entire cabinets have been disregarded. Other non-political reasons for giving up the function before the end of the

government term – such as illness, death or any other job title – have not been covered in this book. Neither have those cases of cabinet members whose functions had been severely jeopardised, as it is not possible to clearly define who they are. Some are briefly touched upon. An exception has been made for the disputed stay of the Minister of Economic Affairs and the Deputy Prime Minister Gijs van Aardenne (vvd). The 1984 and 1985 parliamentary and public debates with regard to his position have been of decisive importance for the approach that has since been adopted against heavily damaged politicians or ‘wounded game’, as Van Aardenne wrote. The Van Aardenne case has been included in part II of this book.

An interim resignation within the Dutch political system is, in most cases, an exceptional moment which causes quite a stir. In absolute terms, it is rare: only five percent of the total number of government officials in the course of the twentieth century have felt compelled to leave prematurely. A total of nine ministers and ten state secretaries resigned between 1967-2002, which is the period researched for the purposes of this thesis. In the 43 years prior to the above period, between 1918-1966, eighteen ministers and one state secretary prematurely resigned for political reasons. The run-up to the resignation and the resignation itself frequently generated the attention of the media. This can partly be explained by the fact that a resignation concerns people who are at the centre of the political power. In addition, in many cases a threatening resignation endangers the stability of a government coalition. The parliamentary and public discussions with regards to whether or not to resign, reveal the balance of power and also allows one to see how politics work in a coalition democracy.

Lost confidence consists of eighteen case studies in which four elements of the resignation are highlighted: the person, the issue, the course and the outcome. Apart from literature, this case-study approach used a wealth of primary and secondary sources such as newspapers, magazines, minutes of the council of ministers, reports of the meetings held by the House of Representatives and the Senate and archived documents from political parties and ministries. Furthermore, records of some protagonists yielded some interesting personal material such as journals, letters and memoirs. An important part of this material has not been previously accessed and sheds new light on parliamentary history.

Some characteristics of the Dutch political system contribute to the fact that an interim resignation is an unusual event. In the first place, the Netherlands has a tradition of coalition governments. Cooperation between two or more parties has always been necessary to count on a fruitful cooperation with both Houses; the States-General. Coalition building is more often than not

a time-consuming process that resembles a complicated puzzle. Cabinets are often such laboriously established structures that they collapse moment a stone comes loose. The ties between a member of the cabinet and his party have strengthened over the last fifty years. If an attack is aimed at a certain minister, the party to which he belongs will also feel attacked and will, out of loyalty or out of fear of incurring electoral damage, take part in the battle. Once in control, coalition parties want to maintain their position. The distribution of cabinet posts and the appointment of members of the cabinet is often one of the last steps in the formation process. In some of the cases – such as the Apotheker case (1999), the Van Eekelen case (1988) and Schwieter case (1982) – the core of the problems surrounding a minister originates from these last steps in the coalition building process, as is indicated in this book.

Secondly, and in conjunction with the above, the national government has a collegial character. In addition, the prime minister has only limited formal powers. He is only *primus inter pares*: the first among his equals. Dutch ministers serve with, not under a prime minister. The prime minister does not have the competency to hire and fire cabinet members or to reshuffle the cabinet by assigning other portfolios to ministers.

A third striking feature of the Dutch system is the lack of precise regulations which prescribe when a minister or state secretary may be forced to submit his resignation. The Netherlands has an unwritten confidence rule. Even though this rule has not been documented, one of the core rules of constitutional law is that a minister must resign if the majority of the House of Representatives no longer has confidence in him or her. Several cases in this book demonstrate that the vote of confidence is a contextually linked political judgement which can be separated from the duty to inform parliament as is laid down in the Constitution. The duty to provide information and the confidence rules are the primary components of the concept of ministerial responsibility. There is great confusion and disagreement about the content and scope of this concept, as will become clear in Part II of this book.

The eighteen case studies have been divided into three parts: part I, deals with resignation after a disagreement within the cabinet, part II deals with resignation after a conflict with the House of Representatives, and part III deals with resignation due to an integrity issue. All cases in each part have been chronologically ordered. In part I, the resignation after a disagreement within the cabinet, the resignation of six members of the cabinet is studied; these are Minister Leo de Block (1970), State Secretary Adri van Es (1972), State Secretary Jan Glastra van Loon (1975), Minister Roelof Kruisinga (1978), Minister Frans Andriessen (1980) and Minister Hayo Apotheker (1999) respectively. All the ministers in this part could at one point no longer identify with the

policy or intentions of the majority of their peers, or, in the case of the state secretaries, with those of the minister under whose responsibility they fell. The research shows that these ministers gradually ended up in isolation and were pressured into making the fundamental choice to either accept the position of the majority, or to resign.

Their departure was not always regretted. In some cases (De Block and Apotheker) the conflict was a way to escape from the cabinet. These cabinet members were not very happy in their office as they were not able to cope with the resistance that they encountered when performing their duties. The idiosyncratic Minister of Defence Kruisinga aroused little confidence in the cabinet and parliament. With his position on the neutron weapon, Kruisinga was far ahead of the troops. Through his go-it-alone performance, he was considered a game breaker that his party was glad to be rid of. In contrast, the discussion around the budget cut Bestek '81, an issue which was very important to the cabinet, went very differently. The majority of ministers considered political expediency – the continued existence of the cabinet – to be of greater importance than solidarity with Finance Minister Andriessen.

The development in the position of the state secretary can be gleaned from the difference in dealing with the conflict between State Secretary Van Es and Minister De Koster in 1972, and the conflict between State Secretary Glastra van Loon and Minister Van Agt in 1975. During the disagreement between Van Es and De Koster it was still generally accepted that the minister would prevail; however, Minister Van Agt, caused a political riot that threatened to escalate into a cabinet crisis when dismissing State Secretary Glastra van Loon. The polarised relations within the cabinet and the intensive media coverage played an important role in this. The function of state secretary gradually became parliamentary and politicised. It was no longer left to the minister whether he wished to have a state secretary and with what tasks he should assign to him. The cabinet formation negotiators would already decide who became state secretary at what ministry and what his portfolio would look like. The state secretary thus became a part of the political chess game.

Part II focuses on the conflicts between a member of the cabinet and (a part of) the House of Representatives. This led to the resignation of four state secretaries and four ministers during this research period. In two cases it involved a combined departure, whereby one member of each coalition party resigned and the pain was divided between both parties. In 1988, the Defense Minister, Wim van Eekelen (VVD), as well as the State Secretary of Foreign Affairs, René van der Linden (CDA) were forced to offer their resignation due to the passport affair. In 1994, the Minister of Justice, Ernst Hirsch Ballin (CDA) and the Minister of Internal Affairs, Ed van Thijn (PVDA) left almost simultaneously. In

other cases, the affected coalition party has always tried in one way or another to obtain compensation for the loss suffered, often in the form of a portfolio reshuffle.

This second part begins with an analysis of the controversial backgrounds a minister and his party might have for not resigning; it shows that the institutional memory of the House of Representatives plays an important role in determining whether a minister should resign or go. The staying on of the Minister of Economic Affairs, Gijs van Aardenne (vvd), set a lasting negative example for ministers who got into trouble due to the lack of information they provided to parliament. In the early 1980s, the rediscovery of the right of inquiry led to a large-scale parliamentary investigation into the decline of the Rijn-Schelde-Verolme (rsv), a shipbuilding company which had not been able to keep its head above water despite extensive governmental support. The House of Representatives blamed the responsible minister in various debates. The lines of attack and defence created by the various political groups and members of the cabinet and the great interest of the media in the position of the House of Representatives cast their shadow on the way in which the parliamentary inquiry was conducted. Several lessons were learned from this Minister Van Aardenne case. In the eighties and nineties, parliamentary investigation became an important weapon for parliament to monitor governmental policy. The rsv survey thus led to the reconsideration of ministerial responsibility and parliamentary confidence.

In retrospect, the coalition parties deplored Van Aardenne's staying in office. His own liberal party, the vvd, lost in the next parliamentary elections partly due to this issue and installed stricter internal regulations for dealing with controversial ministers partly as a result of this. The so-called Carrington Doctrine was a consequence thereof. Based on the idealised foreign example of the resignation of British Foreign Secretary Peter Carrington in 1982, Frits Bolkestein advocated a more business-like interpretation of ministerial responsibility in 1988. Carrington had resigned after being told that his ministry had not provided any information or incorrect information about the imminent attack on the British Falkland Islands in 1982. Bolkestein perceived this resignation to be a honourable act and argued for a form of strict liability, whereby ministers had to resign upon the failure of the services that came under their jurisdiction without the coalition's interests being compromised. The Van Aardenne issue also resounded with the Christian democratic party cda. Upon his resignation in 1986, State Secretary Gerrit Brokx stated that he was a 'victim' of the 'Van Aardenne trauma'. The collision between the cda parliamentary group chairman Bert de Vries, and cda party leader as well as Prime Minister Ruud Lubbers about Brokx's position, in turn, affected the position they took

in the subsequent affair surrounding the production of fraude resistant passports in the Netherlands in 1988. De Vries, who had been leading the Brocx case, did not get involved in the passport affair for a long time. The 'passport soap opera' spoiled the atmosphere in the coalition of CDA and VVD and would augur the fall of the cabinet in May 1989.

Members of the coalition fractions are generally reluctant to take responsibility for turning a minister or state secretary away out of fear of jeopardising the relations. It does not fit within the parliamentary consensus culture to openly express lack of confidence in someone. This was also noted by the labour party PVDa, who, after having been an opposition party for a long time, again assumed government responsibility in 1989. When the fishing quota were once again exceeded in 1990, the PVDa could do little else than maintaining its strict position adopted during their opposition period and to forfeited their confidence in the responsible Minister of Agriculture, Nature Management and Fisheries, Gerrit Braks (CDA). Within their own ranks, major problems arose between the fraction specialists in the field of social affairs and the State Secretary at the corresponding ministry. In 1993, an important part of the PVDa parliamentary group lost their confidence in the State Secretary of Social Affairs, Elske ter Veld (PVDa). With this 'soricide' the fraction sought a way out for its frustration with regards to the disappointing results of the governmental policy. A year later, when the cabinet had already resigned, research into the disagreement in the battle against organised crime led to the resignation of the Ministers of Justice and Internal Affairs.

In all the cases described in this part, there was dissatisfaction concerning the current policy or the reaction of members of the Cabinet to (unexpected) events. The longer it took for action to be taken, the stronger the pressure by the well-informed media was to make someone pay for what had gone wrong. The search for a scapegoat among bearers of political responsibility became a recurring process. As a result, this gave the investigations strong ritual traits as well.

In part III, four ministers are discussed who resigned after getting into trouble because of integrity issues such as lies, alleged self-enrichment, wastefulness or conflicts of interests. . Damage to their own political credibility and that of their political parties prompted their premature departure. These issues show which violations of standards were precarious within the Dutch political culture at the time. For two state secretaries, Charles Schwieter (VVD) and Roel in 't Veld (PVDa), their political careers lasted less than two weeks. After their resignation, order was quickly restored. The case of Schwieter in 1982 led to a tightening of the appointment process during the Cabinet formation.

In the course of the twentieth century the fulfilment of a political func-

tion became more than a full-time occupation. This professionalisation of the function nurtured a process of closer group formation. The closer ties between a minister and his political party could mean protection, but could also pose a threat. It was virtually impossible for a minister to maintain himself if the support of the party fell away. Also, the relationship with the coalition fractions in both the House of Representatives and the Senate had to be properly maintained by the minister. For MPs of the coalition fractions, there was a constant tension between loyalty to the members of the cabinet on the one hand, and political purity – the fulfilment of the controlling and judgemental role of an MP – on the other. Fearing a break in governmental cooperation, the leaders of coalition parties are often struggling to prevent premature resignation of a member of the cabinet. Paradoxically, the forced interim resignation would not always result in a spoiled atmosphere. It could also act as a valve which temporarily allowed some air to escape, thereby reducing the pressure and allowing the coalition to calmly move forward. That was the case after the departure of Minister Braks in 1990, and after the departure of State Secretary of Social Affairs Robin Linschoten (VVD) in 1996. Coalition partners may not always have an interest in urging a weak or controversial minister from another party to resign. It may also be advisable to leave the weak minister in office and to benefit from the electoral advantage this would yield. For this reason, it sometimes took a very long time before a minister was replaced.

A crucial role in the question of whether a member of the cabinet may stay or should go is reserved for the media. 'If men define situations as real, they are real in their consequences', as the sociologist William Thomas once wrote. The debates surrounding a resignation, were often about creating an image. This could be more important than the facts. In this case it was first of all relevant whether or not the party would lose voters at the next election based on the issue, and in the second place whether or not resignation would spoil the atmosphere in the coalition. The media were an indispensable link in this process. Without persistent publicity, the issue would soon lose its momentum. In the cases described here, the fire was always kept burning by successive scoops, television broadcasts or other publications. A politician who had landed in the eye of such a publicity storm, found it difficult to get out again.

This research shows that interim resignation has had various meanings. In some cases, there was a 'business incident' or 'miscast', an unfortunate choice for a candidate by both the party and the person who had accepted the offer. The discussion about possible resignation could also act as a lightning diverter and thus divert attention from other problems that a cabinet had to face. The weak actions of Minister De Block in the De Jong cabinet (1967-1971), for

example, can be interpreted in this sense. A third form of a resignation is that of a step-down sacrifice. In this case, something worse is prevented, such as the fall of the entire cabinet, or, in the case of a state secretary, the resignation of an important minister. This was the case with State Secretary René van der Linden, who, with his resignation prevented his party colleague, Minister Hans van den Broek from having to leave as well due to the passport affair in 1988. Finally, a fourth form of a resignation is that of purification. Here, the resignation takes on a ritualistic, symbolic meaning that forms the conclusion of a unique period. The purification, or catharsis, can be a form of repentance without it being pronounced whether someone has been found guilty. Resignation here takes the form of moral regulation of politics and in this way contributes to the confidence in the political system as a whole.