

'Alle de aanzienlijken in de regeering'?

De maatschappelijke herkomst van Nederlandse ministers (1848-1986)*

W.P. Secker**

Summary

From ascription to achievement? Social background and educational level of Dutch ministers

Traditionally, public administrative posts had been the privilege of prominent families in Dutch political history. In modern times, however, in general education has become the main prerequisite to occupy important posts. Data concerning social background and level of education of all Dutch ministers since 1848 show that in the nineteenth century a high social milieu and a high educational level were normal for most of the ministers. Nevertheless, a quarter of the ministers in that period reached its high office without any formal education whatsoever, thanks to social connections. This no longer holds nowadays: almost every minister has received a post-secondary training, mostly academic. Half of the ministers in the twentieth century have a middle-class background. From the lowest social strata hardly a minister has come forward. Only a few postwar ministers, of lower strata, reached their post by new channels: via the unions or political parties.

* Bewerkte versie van een eerder gehouden lezing op de NSAV-studiedag 'Permanente Elites?', Amsterdam 27-11-1987.

** Studeerde geschiedenis aan de Rijksuniversiteit te Leiden (keuzevakken: politicologie en sociologie). Is verbonden aan de vakgroep Staatsrechtelijke vakken, afd. Parlementaire geschiedenis van de RUL. Bereidt samen met W.E. Bakema een dubbelpromotie voor over de herkomst en de loopbaanontwikkeling van de Nederlandse ministers. In het kader van dit project verschijnt voorjaar 1988 van beider hand een bijdrage 'Ministerial expertise and the Dutch case' in het *European Journal of Political Research*. Correspondentie-adres: Juridisch Studiecentrum Hugo de Groot, Postbus 9520, 2300 RA Leiden.

1. Inleiding

'Hij ziet er uit als een heer, zo ongeveer als ministers altijd al waren.' Zo werd ooit een van de nieuw aangetreden ministers in het eerste kabinet-Lubbers, de heer Ruding, omschreven (Oppenheim, 1983: 35). In deze uitspraak ligt min of meer de suggestie besloten dat ministers langdurig tot een zelfde maatschappelijk type behoorden. De aanduiding 'heer' immers verwijst naar – althans uiterlijke – kenmerken van de sociaal hogere kringen. Tegelijkertijd beluistert men in deze opmerking welhaast een lichte toon van verbazing, als zouden ministers anno 1983 niet langer vanzelfsprekend 'heer' zijn. (Aan het feit dat in dit citaat impliciet het bestaan van vrouwelijke ministers genegeerd wordt, wil ik niet te zwaar tillen. Deze avis rara in de landspolitiek verscheen tot op heden nog slechts zes maal ten tonele.¹)

In deze bijdrage zal de maatschappelijke herkomst van Nederlandse ministers sinds 1848 centraal staan. Het materiaal dat aan dit onderzoek ten grondslag ligt, is grotendeels afkomstig uit het Parlementair Documentatiecentrum van de Rijksuniversiteit Leiden, over welks activiteiten o.a. verslag is gedaan in *Bulletin 6* van de Werkgroep Elites in 1984.² Het sluit nauw aan bij het onderzoek naar de maatschappelijke herkomst van parlementariërs, waarop de huidige directeur van de Wiardi Beckman Stichting, J.Th.J. van den Berg, promoveerde (Van den Berg, 1983). Op daarvoor in aanmerking komende onderdelen zullen de gegevens daarom worden getoetst aan de onderzoeksresultaten uit het parlementsonderzoek.

2. Afbakening van de elite en onderzoeksopzet

Ministers maken deel uit van een positionele of institutionele elite. Zij behoren tot de politieke elite krachtens benoeming in het ministerschap. De omvang van deze elite is daarmee globaal vastgelegd, haar voortbestaan als zodanig constitutioneel gegarandeerd. De periode van onderzoek bestrijkt de tijd tussen 1848 en 1986 en omvat 423 personen.³

Het ontstaan van de elite hangt samen met de vestiging van de eenheidsstaat in 1813; in de grondwet van 1814 wordt gesproken van hoofden van ministeriële departementen. Toch vaangen wij ons onderzoek aan in 1848, omdat pas vanaf die tijd de positie van ministers redelijkerwijs vergelijkbaar is met die van hun moderne ambtgenoten. Dat heeft te maken met twee voor het ministerschap relevante factoren. De belangrijkste daarvan is de wijze waarop personen in het ambt geraken, dat wil zeggen via welke persoon of instantie de benoeming plaatsvindt. Ten nauwste daarmee verbon-

den is de tweede factor, de inhoud van de functie zelf. Op beiderlei gebied kan 1848 als een belangrijke mijlpaal in de ontwikkeling van het ministerschap worden gezien.

Deze beide voor ministersrecruterende specifieke elementen, benoemingsprocedure en werkteerrein, maken de doorlichting van deze politieke elite tot een uitermate boeiend onderzoeksterrein.

In deze bijdrage kunnen slechts enkele aspecten van het onderzoek aan de orde komen. Gekozen is voor de volgende hoofdvraag: Wat was de rol van het milieu als recruteringsfactor voor het ministerschap sedert 1848? De vraag kan ook anders gesteld worden: In hoeverre was/is het ministersambt toegankelijk voor alle sociale strata?

Beantwoording van deze vraag maakt het mogelijk na te gaan, of de politieke elite, in casu de ministers, in sociaal opzicht een permanent karakter vertoont of dat er sprake is van vernieuwing en aanpassing aan de maatschappelijke context.

3. Voorgeschiedenis, traditie en maatschappelijke ontwikkelingen

Bij het herstel van de onafhankelijkheid in 1813 werd de oude standenstaat ten dele weer in ere hersteld. De beroemde proclamatie van Van Hogendorp leek op dit punt geen twijfel te laten bestaan: 'Alle de aanzienlijken komen in de regeering', stelde hij in de proclamatie *Oranje Boven! Holland is vrij!*

Op enkele punten week de situatie echter af van die vóór de komst der Fransen in 1795. Het strikte onderscheid tussen adel en stedelijk patriciaat werd aangetast door het beleid van de eerste vorsten, met name Willem I, die ertoe overging als tegenwicht voor de Zuidelijke adel de Noordnederlandse adel fors uit te breiden door verheffing in de adel van vele regentenfamilies. Nieuwe gegadigden voor bestuurlijke functies, tot dan toe buitengesloten op godsdienstige gronden, zoals katholieken, Lutheranen en Remonstranten, kwamen naar voren.

Een nieuwe situatie ontstond voorts in 1848: in de nieuwe grondwet, onder druk van revolutionaire dreiging tot stand gekomen, kwam het begrip 'stand' niet meer voor. Dat betekende dat na die tijd adellijke titeldragers geen staatsrechtelijke voorrangspositie meer konden doen gelden. De 'aanzienlijken' van G.K. van Hogendorp waren nu in ieder geval losgekoppeld van adellijke of patriciaatsachtergrond.

Toch zijn er diverse aanwijzingen dat standsbesef nog lange tijd een ingeworteld begrip bleef (men denke aan de standsscholen, aanwijzingen in de li-

teratuur, bij Douwes Dekker, Potgieter, Busken Huet e.a.). Maar in de ruim anderhalve eeuw sedert 1815 wijzigden de criteria van sociaal onderscheid wel. Lag in de negentiende eeuw het accent vooral op herkomst en welstand, langzamerhand werd het verlegd naar beroepsprestige, afhankelijk van de mate van kennis en vakbekwaamheid, gesymboliseerd door de duur van de opleiding (Van Heek, 1962: 152). Als resultaat van deze ontwikkeling signaleert Van Heek anno 1962 dat er steeds minder sociale verschillen zichtbaar zijn, terwijl tegelijkertijd ook verschuivingen zijn opgetreden in de waarden, toegekend aan verschillende beroepssectoren. Sociale ongelijkheid, vroeger vooral in stand gebleven door overerving van vader op zoon, kon – theoretisch althans – gaan afnemen, toen bepaalde beroepen niet meer automatisch toegankelijk waren via overerving of eigendom, maar via kwalificatie en competitie. (In dit kader wordt meestal het voorbeeld gegeven van de ontwikkeling van kleine bedrijven naar grootbedrijven; bezit van kapitaal is niet langer voldoende voor efficiënt beheer, het zijn vooral organisatorische kwaliteiten en deskundigheid die vereist zijn.)

Om te kunnen onderzoeken of het benoemingspatroon van ministers deze maatschappelijke trend volgde, concreter gezegd, of het belang van het milieu aan betekenis verloor en kwalificatie door middel van onderwijs daarvoor in de plaats kwam, zal in het onderstaande nader worden ingegaan op:

1. het oligarchisch aspect van de ministerselite, gemeten aan de hand van verschillende milieufactoren; en
2. het onderwijsniveau van de ministers.

Om mogelijke verschuivingen in de recruiteringskanalen op het spoor te komen is een indeling van de onderzoeksperiode in tijdvakken wenselijk. Als leidraad werd hiervoor dezelfde indeling gebruikt die Van den Berg hanteerde bij het kamerledenonderzoek (Van den Berg, 1983: 37-38). Deze berust op een aantal voor de parlementaire geschiedenis belangrijke mijlpalen.

4. Het milieu van herkomst: 'stand' en 'klasse'

Voor de analyse van de sociale herkomst van de ministers, gemeten naar milieufactoren, maken wij gebruik van een tweetal – noodzakelijkerwijs grove – indicatoren. Allereerst de 'stands'factor: afkomst uit een adellijk of patricisch milieu. Vervolgens een meer 'klasse'-gerichte factor: het beroepsprestige van het ouderlijk milieu.

4.1. Adel en patriciaat

Of een minister tot een adellijke familie behoort, is eenvoudig na te gaan. Sinds 1814 bestaat er een Hoge Raad van Adel, die tot taak heeft alle tot de adel behorende personen na onderzoek van adelsbrieven of andere relevante documenten te registreren. Met voorbijgaan van verschillen tussen oude en nieuwe (sinds 1814 verheven) adel, rekenen wij die ministers van adel, wier vader reeds een adellijke titel of predikaat droeg. Zo geteld kwam sinds 1848 ruim 13% van alle ministers uit een adellijke familie. Hoe sterk de traditionele bestuurlijke inslag van de adel lange tijd bleef – ondanks verlies van staatsrechtelijke privileges – , illustreren de cijfers (tabel 1).

Nog lang na 1848, tot 1918 toe, is een opmerkelijk hoog percentage – 24 – van de ministers van adel. Pas in de jaren na de Eerste Wereldoorlog vertoont het aantal adellijke ministers een aanzienlijke teruggang: van 24 daalde het percentage naar 11. Na 1946 werd nog slechts sporadisch een edelman benoemd: baron van Boetzelaer op Buitenlandse Zaken in 1946, jhr. M.L. de Brauw als minister zonder portefeuille voor wetenschapsbeleid in 1971, jhr. P.A.C. Beelaerts van Blokland op Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in 1977. Alle drie tellen onder hun voorvaderen reeds een of meerdere bewindslieden.

Niet op alle beleidsterreinen is het aandeel van de adel overigens even groot geweest. Dominerend was haar rol op het gebied van Buitenlandse Zaken: de helft van alle ministers op dat departement behoorde tot de adel (Secker, 1981). De aanwezigheid van zo buitensporig veel edellieden in deze sector heeft te maken met de beroepssector waaruit velen onder hen afkomstig waren, namelijk de diplomatieke dienst, van oudsher 'domaine réservé' van de adel. Opvallend is dat vrijwel tot het einde van het Interbellum de portefeuille jaren achtereen in adellijke handen was. De benoeming in 1937 van

Tabel 1. Ministers van adellijke afkomst.

	%	N
1848-1888	24	118
1888-1918	24	72
1918-1940	11	61
1940-1946	7	29
1946-1967	1	68
1967-1986	3	75
totaal	13	423

minister Patijn – zelf niet van adel, maar door twee huwelijken aan de adel gelieerd – betekende het einde van een lange reeks elkaar opvolgende adellijke ministers op dit departement.

Moeilijker is het vast te stellen of ministers tot het patriciaat gerekend dienen te worden. In de loop van deze eeuw werd dat begrip steeds ruimer geïnterpreteerd. Ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden werden die families als patricisch bestempeld die van generatie op generatie ambten hadden bekleed in de vroedschap en via die lokale functies terecht waren gekomen in gewestelijke en generaliteitsbestuursorganen. Sinds begin negentiende eeuw steeds meer nieuwkomers zich aandienden om bestuurlijke taken over te nemen, werd in navolging van de adel, gepoogd de eigen 'stand' formeel af te bakenen door registratie. Dat gebeurde vanaf 1910 in de jaarboekjes van *Het Nederlands Patriciaat*. Maar vanaf het begin werd het oude criterium van bestuurlijke traditie, opgedaan vóór de Franse tijd, niet geheel zuiver toegepast. Ook andere aanzienlijke families in niet-bestuurlijke kringen werden toegelaten of de tijdsgrens werd overschreden. Voorbeeld van dit laatste is de familie Drees, opgenomen in het Patriciaat op basis van de vele verdiensten van Drees Sr.

Met vermelding van hun familie in de blauwe jaarboekjes als uitgangspunt rekenen wij die ministers tot het patriciaat als duidelijk is dat reeds een generatie eerder sprake was van een leidende familie (tabel 2).

Het aantal van op deze basis als patriciërs bestempelde bewindslieden blijkt het aantal edellieden verre te overtreffen, hun aantal is zelfs twee maal zo groot. Tot begin twintigste eeuw blijft meer dan 40% van de ministers uit een aanzienlijke familie afkomstig. Evenals bij de adel neemt dat percentage snel af na 1918, maar tot in de jaren '60 is toch nog steeds minimaal 15% uit een dergelijk milieu afkomstig.

Tabel 2. Ministers van patricische herkomst.

	%	N
1848-1888	46	118
1888-1918	40	72
1918-1940	16	61
1940-1946	21	29
1946-1967	15	68
1967-1986	8	75
totaal	27	423

Tabel 3. 'Aristocratische' en 'burgerlijke' ministers.

	Arist.	Burg.	N
1848-1888	69%	31%	118
1888-1918	64%	36%	72
1918-1940	28%	72%	61
1940-1946	27%	73%	29
1946-1967	16%	84%	68
1967-1986	11%	89%	75
totaal	40	60	423

De nauwe verstrengeling van adel en patriciaat – de adeldom van alle adellijke ministers dateert voor de helft van na 1813 – geeft ondanks mogelijke verschillen in levensstijl, aanleiding de beide standsgroeperingen onder één sociale noemer te brengen, die wij als 'aristocratie' zouden willen bestempelen. Uit de tabel waarin beide groepen aldus zijn samengevat, wordt overduidelijk hoe overweldigend groot hun aandeel in de nationale politiek is gebleven tot in deze eeuw (tabel 3).

Tweederde van alle bewindslieden in het tijdvak van 1848 tot 1986 was afkomstig uit min of meer traditionele bestuurlijke kringen. Grote overeenkomst bestaat op dit punt met de – gekozen – leden van de Tweede Kamer (Van den Berg, 1983: 48). Ministers bleven in het algemeen nog langer dan kamerleden uit de aristocratie gerecruteerd. In de Kamer is vlak voor 1888 een daling van het aantal aristocraten zichtbaar, tot een 50%, na 1913 definitief daaronder; aristocraten onder de ministers blijven tot 1918 toe in ruime meerderheid aanwezig. Daarna neemt ook bij ministers het aantal 'burgers' toe, maar in de periode tot 1945 behoort dan nog altijd een kwart van alle ministers tot de aristocratie. In de Kamer is dat percentage vóór 1940 al gereduceerd tot 12. Na de Tweede Wereldoorlog is in dit opzicht nog steeds verschil zichtbaar tussen beide politieke elites, al daalt bij beide het aantal aristocraten. Tot op heden is nog steeds een op de tien ministers uit (voormalige) leidende kringen afkomstig, terwijl in de Kamer gemiddeld 1 op de 50 op een vergelijkbare afkomst kan bogen.

De toenemende 'verburgerlijking' van ministers is bij alle partijen terug te vinden. De factor tijd lijkt dan ook van groter gewicht dan de politieke richting die ministers vertegenwoordigen. De partijen die uitsluitend of vooral in de vorige eeuw optraden, van conservatieven tot liberalen, tellen ook de meeste aristocratische ministers. Onder de ministers van beide protestantse stromingen komen percentueel vrijwel evenveel aristocraten voor, zij het dat

bij de AR het aristocratisch zwaartepunt in de vorige eeuw ligt, en bij de CHU ook nog na 1945 relatief veel representanten van de aristocratie aanwezig zijn. Katholieke ministers in de 19e eeuw komen om begrijpelijke redenen in veel geringere getale uit de regentenklasse, waardoor het totaal aantal aristocraten in hun gelederen ver onder het gemiddelde ligt. Datzelfde geldt voor de socialisten, die pas in 1939 de eerste twee ministers leverden.

4.2. Ouderlijk beroepsmilieu

Binnen het beknopte kader van deze bijdrage achten wij het niet zinvol de gehele discussie over de waarde van de beroepsprestige-stratificatie op te halen. Om te kunnen aansluiten bij Van den Bergs parlementaire onderzoek maken ook wij als belangrijkste maatstaf ter aanduiding van het sociaal milieu van ministers gebruik van het beroepsprestige-criterium. Wij hanteren daarbij ook de indeling die Van Tulder introduceerde, maar brengen de door hem toegepaste zes sociale lagen terug tot drie, om de kans op onnauwkeurigheden nog verder te reduceren (Van Tulder, 1964). Basiscriterium voor het vaststellen van het milieu is daarbij het beroep van de vader zoals opgegeven bij de ambtenaar van de burgerlijke stand bij de geboorte van de latere minister.

Hoe ziet nu het milieu van herkomst van de ministers er uit, gemeten naar het beroep van hun vader en los van standscriteria als adel en patriciaat? (tabel 4)

Het merendeel van de ministers, 60%, blijkt reeds van huis uit te behoren tot de hogere maatschappelijke kringen. Uit de twee hoogste van de zes sociale lagen was tot 1918 ruim driekwart van de ministers afkomstig. Dezelfde kringen raakten na die tijd wel hun vooraanstaande plaats kwijt als recruiterskanaal bij uitstek, want het aantal ministers uit de middenlagen nam fors toe tot meer dan 40%. Na 1945 is er sprake van ongeveer gelijke aantallen ministers uit hoge en midden-milieus.

Tabel 4. Sociale gelaagdheid van het milieu (beroep vader) (%).

	hoog	midden	laag	onbekend	N
1848-1888	76	10	—	14	118
1888-1918	82	12	1	4	72
1918-1940	52	41	5	2	61
1940-1946	38	55	3	3	29
1946-1967	47	50	3	—	68
1967-1986	40	47	9	5	75
totaal	60	31	3	6	423

Om vanuit een sociaal lager geklasseerd milieu de sprong naar het ministerschap te maken blijft vrij uitzonderlijk. Slechts bij 3% van alle ministers en dan nog voornamelijk na 1918, was dat het geval. Eind vorige eeuw werd al wel een zoon van een sjouwersman minister van justitie, Van der Kaay. Hij doorliep een schitterende carrière in openbaar bestuur en bij de rechterlijke macht, nadat hij via een erfenis een academische studie had kunnen volgen. In het Interbellum gelukte het een koetsierszoon, Van Dijk, een vooraanstaande maatschappelijke positie te gaan bekleden. Ook in zijn geval stelde een academische studie hem hiertoe in staat. Na 1945 zijn er voorbeelden als de ministers van Sociale Zaken Suurhoff, Roolvink en Boersma, die zich vanuit een bescheiden milieu omhoog wisten te werken. Bij de twee eersten verliep de carrière via geheel andere kanalen, buiten de universiteit om.

Vergelijking van de drie politieke stromingen die de gehele periode door – zij het in verschillende mate – actief deelnamen aan de regering, te weten liberalen, anti-revolutionairen en katholieken, brengt enige verschillen aan het licht in tempo van accentverschuiving van recrutering van hogere naar middelbare niveaus. Bij de liberalen, numeriek in de meerderheid, is eigenlijk pas sprake van een groter contingent ministers uit de midden-strata in de jaren na 1945, al behoorden ook in de negentiende eeuw reeds een 12% van hen tot voor die tijd wat ongebruikelijke burgerlijke milieus. In het Interbellum vormden liberale ministers ongetwijfeld de deftigste groep in de kabinetten, wat mogelijkwerwijs hun imago blijvend heeft beïnvloed. Bij de AR lag het keerpunt in recrutering al eerder, rond de eeuwwisseling, terwijl hun katholieke collegae vanaf hun eerste schreden in de landspolitiek ongeveer gelijkelijk uit hogere en middengroepen kwamen. Vanaf de eerste socialist in het kabinet-De Geer II, tot de laatsten uit het tweede kabinet-Van Agt, overheerst in hun kringen een middelbaar achtergrondsniveau.

De verschuivingen in de sociale gelaagdheid van het ouderlijk milieu van ministers enerzijds, Kamerleden anderzijds, blijken niet geheel synchroon te lopen. Geleidelijke teruggang van de hogere milieus is bij de Tweede Kamer al vanaf 1888 zichtbaar, gepaard gaande met een toenemend percentage leden uit de midden-strata, maar ook met een licht stijgend aantal uit de laagste sociale regionen. De intrede van socialisten in de Kamer, vooral na 1909, is een der hoofdoorzaken. Maar ook de andere partijen vaardigden in toenemende mate leden uit midden- of lagere milieus naar de Kamer. Het aantal aanzienlijke heren in de regering bleef echter hoog, en was rond 1900 zelfs hoger dan tevoren.

In de daaropvolgende periode tussen de beide wereldoorlogen was het aandeel van de middengroepen voor beide elites in diezelfde periode onge-

veer even hoog, rond de 40%, vooral bij de confessionelen. Tussen liberale kamerleden en ministers is wel enig verschil in sociale herkomst; terwijl de kamerleden aarzelend de algemene 'democratiserings'tendens volgden, bleven de liberale ministers onbetwist tot de aanzienlijksten behoren. De meer democratische samenstelling van de Kamer bleek vooral uit het relatief hoge percentage kamerleden – tussen 11 en 15% – uit de lagere lagen.

Is na 1945 sprake van een verhoogd sociaal aanzien van het gemiddeld kamerlid ten opzichte van het Interbellum, de ministers in die tijd zijn iets democratischer qua herkomst, d.w.z. er zijn meer ministers uit de midden- dan uit de hogere lagen. Dat geldt óók voor de liberale bewindslieden.

4.3. 'Stand' versus 'klasse'

Zetten we beide gebruikte indicatoren, de standsfactor aristocratie en de volgens de factor beroepsprestige gemeten twee hogere lagen, tegen elkaar af, dan blijkt dat beide categorieën niet steeds in gelijke mate aanwezig zijn (zie tabellen 3 en 4). Het percentage ministers uit de bovenlagen is vanaf het begin – 1848 – hoger dan dat van 'aristocratie'. Hieruit blijkt enerzijds dat het reeds in de beginperiode mogelijk was voor leden van 'nieuwe' aanzienlijke families in de politieke top door te dringen. Anderzijds leren de cijfers ons dat de toegang tot het ministersambt niet uitsluitend tot de hoogste kringen beperkt bleef. Een kwart immers van de ministerselite uit die begindecennia wortelde in milieus van middelbaar niveau. Op welke gronden in hun geval de benoeming tot stand kwam, via onderwijs of een specifieke loopbaan, verdient nadere aandacht.

Na de eerste wereldoorlog lijken zowel de standsfactor als het klasse-element drastisch in betekenis gereduceerd, maar de eerste verreweg het sterkst. De verschillen tussen het aandeel van beide factoren worden groter al naar gelang we dichterbij de moderne tijd naderen.

De achteruitgang van adel en patriciaat vertoont een doorlopende lijn, en is definitief. Van 69% in de vorige eeuw daalde het tot 11% in de meest recente periode. Het aantal ministers uit de hoogste maatschappelijke kringen, gemeten naar het beroep van hun vader, is weliswaar ook afgenomen, maar blijkt al bijna een halve eeuw gestabiliseerd rond de 40%. Dat lijkt een indicatie dat het milieu van herkomst nog steeds een niet te verwaarlozen factor is in het recruteringsproces. Alles beheersend is het echter niet meer, de cijfers geven aan dat het aantal ministers uit middengroepen al decennia lang in de meerderheid is.

5. Onderwijs

Reeds begin deze eeuw concludeerden toonaangevende sociologen als Weber en Sorokin dat de negentiende-eeuwse klassemaatschappij had afgedaan en had plaatsgemaakt voor een maatschappij waarin verdeling van schaarse goederen en posities geschiedt op grond van capaciteiten en inspanningen van het individu (Collins, 1979: voorwoord; Sorokin, 1964: 188-189). In Engelstalige literatuur wordt dit proces aangeduid als de overgang van 'ascription' naar 'achievement'. Of zoals een Nederlands deskundige beschreef: het schooldiploma als paspoort voor een toenemend aantal functies (Idenburg, 1953: 43). Betekende dit, vanuit het recruiteringsproces van ministers gezien, dat onderwijs de plaats van het sociaal milieu innam wat kansen op toegang tot het ambt betreft?

In negentiende-eeuws Nederland was de meest fundamentele grondslag van het onderwijsstelsel nu net zijn standsgebonden karakter. Thorbeckes belangrijke onderwijswet van 1863 tornde ook niet aan dit beginsel. Ze voegde tussen het bestaande lagere onderwijs voor de 'volksklasse' en de 'geleerde vorming' voor de hogere standen passende onderwijsvormen voor de opkomende nijvere middenstand. In Thorbeckes visie bleef de academische studie voorbehouden aan hen die topfuncties zouden gaan bekleden in de maatschappij. Strookt dat beeld met de praktijk? Behoren ministers van oudsher tot de 'geleerde stand', zoals Thorbecke dat graag zag?

Tabel 5 laat zien dat inderdaad in zijn totaliteit ministers zonder hoogwaardige formele scholing vrij uitzonderlijk zijn. Zeventig procent behaalde een academische titel, bijna twintig procent genoot een andere hogere opleiding, in de vorige eeuw voornamelijk een militaire.⁴

Maar juist in Thorbeckes tijd blijkt nog ruim een kwart van de ministers zonder enige vorm van hoger onderwijs op het departement terecht gekomen.

Tabel 5. Onderwijsniveau: hogere vormen van onderwijs (%).

	Universiteit	Overig hoger onderwijs	N
1848-1888	58	15	118
1888-1918	58	35	72
1918-1940	69	31	61
1940-1946	83	14	29
1946-1967	84	12	68
1967-1986	87	7	75
totaal	70	19	423

Beperken we ons tot het zuiver universitair onderwijs, dan worden de verschillen tussen de vorige en deze eeuw nog aanmerkelijk groter. Het percentage ministers met een academische graad ligt tot 1918 net boven de helft, maar beneden de 60. Daarna stijgt het fors, tot 87% in de laatste decennia.

Bij de Kamerleden is uit het oogpunt van weerspiegeling van maatschappelijke verhoudingen al evenzeer sprake van een onevenredig hoog aantal hoger opgeleiden. In vergelijking met de ministers zijn er enige opmerkelijke verschillen. Allereerst valt op dat tot het einde van de jaren '80 der 19e eeuw de Kamer aanzienlijk meer academici telde dan de ministerraad, ruim 80% tegen nog geen 60%. Bij de ministers blijft in de drie volgende decennia het percentage academici gelijk, maar door het hoge aantal bewindslieden met een andere vorm van hoger onderwijs, stijgt het totaal aan tertiair gevormden tot boven de 90%. Bij de kamerleden wordt de teruggang van het aantal academici in die zelfde tijd, van 80 naar 60%, niet gecompenseerd door een gelijke stijging van niet-academisch hoger opgeleiden. Stijging is daar van kamerleden met een middelbare opleiding, tot 20%, terwijl ook leden met een lager niveau van onderwijs permanent een plaatsje in de Kamer verwierven. De daling van academisch gevormde kamerleden zet zich na 1918 voort tot 40%, waar tegenover opnieuw een toename van leden met middelbaar en lager onderwijs staat. Na 1945 stijgt het aantal academici weer boven de 60%, er is een lichte daling van het aantal middelbaar gevormden en met alleen lager onderwijs blijkt het steeds moeilijker een kamerzetel te veroveren.

6. Milieu en onderwijs

Het is duidelijk dat er in de eerste twee tijdvakken een sterke band – althans overlap – moet zijn geweest tussen milieu en onderwijs. Een hoogwaardige opleiding, wetenschappelijk of beroepsgericht, is al eind 19e eeuw het normale startpunt in de loopbaan van latere ministers. Voor een groot deel van hen waren beide achtergrondskenmerken onlosmakelijk met elkaar verbonden. Maar in de negentiende eeuw met name bleek het heel wel mogelijk ook zonder formele scholing op een hoge maatschappelijke post te komen (zie tabel 6).

Dit betrof voornamelijk mensen die via een militaire, ambtelijke of koloniale carrière omhoog kwamen, het merendeel overigens vanuit de comfortabele positie geruggesteund te worden door een vooraanstaande familie. Hun vaders hadden veelal zelf ook een militaire of ambtelijke loopbaan doorlopen; enkelen behoorden tot de gegoede koopmansstand.

Tabel 6. Onderwijsniveau naar sociaal milieu, in percentages (tussen haakjes absolute aantallen).

	Hoog			Midden			Laag		
	Acad.	HBO	ov. ond.	Acad.	HBO	ov. ond.	Acad.	HBO	ov. ond.
1848-1888	65	15	20 (18)	27	27	46 (5)	—	—	—
1888-1918	62	35	3 (1)	33	33	33 (3)	(1)	—	—
1918-1940	76	24	—	60	40	—	(2)	(1)	—
1940-1946	82	18	—	81	13	6 (1)	(1)	—	—
1946-1967	91	9	—	76	15	9 (3)	(2)	—	—
1967-1986	100	—	—	83	11	6 (2)	(4)	—	(2)
totaal	74	18	8	68	21	11	77	8	15

Een achttal ministers zonder tertiaire opleiding uit de jaren vóór 1918, kwam voort uit een middenmilieu. Ook dit betrof voornamelijk ministers van Oorlog of Marine (Engelvaart, Van Mulken, Bosboom en Colijn), van Koloniën (De-Waal en De Waal Malefijt) en een enkele minister van Financiën (Betz) en Waterstaat (Van den Bergh).

Vanaf 1918 blijkt de academische vorming in toenemende mate een noodzakelijk ‘paspoort’ voor het ministersambt. In de praktijk betekende dat dat telgen uit vooraanstaande families een voorsprong behielden bij het verwerven van eliteposities, al werd de deur ook voor minder fortuinlijk geboren op een wat wijdere kier gezet.

Het aantal personen dat in de twintigste eeuw buiten de gebaande paden van milieu *en* onderwijs om het ministerschap bereikte, was zeer beperkt en is pas na 1945 te traceren. Zij verwierven het ambt voornamelijk via geheel nieuwe kanalen: activiteiten binnen moderne maatschappelijke organisaties als partij- en vakbondswezen. Naast een naam als Roolvink die reeds genoemd is, kan men ook denken aan mensen als De Bruyn, minister voor PBO-zaken onder Drees, De Boer en Van der Louw.

7. Tenslotte

In 1962 definieerde de socioloog Thoenes, zij het onder veel voorbehoud, een elite als een machtbezittende groep die het alleenrecht tot volvoering van haar opdracht fundeert op het, eventueel door anderen erkende bezit van exclusieve kwaliteiten. Een elite is dus nieuw als er sprake is van een nieuwe opdracht of van nieuwe kwaliteiten. De overgang van nachtwakerstaat naar interventiestaat is, aldus Thoenes, een min of meer gegeven factor. De preten-

ties van de elite zijn gebaseerd op haar deskundigheid, haar instrumentale begaafdheid om aan de moderne samenleving leiding te geven. Nieuw, vergeleken met de traditionele situatie in de vorige eeuw, is dat afkomst, welstand en dergelijke factoren als kwaliteit *op zich* hebben afgedaan. De nieuwe noblesse de robe baseert haar pretenties op verworven intellectuele kennis (Thoenes, 1962: 322).

De resultaten van het onderzoek naar sociaal milieu en onderwijsniveau van ministers bevestigen Thoenes' stelling dat deskundigheid, hier beperkt tot formele scholing, kennelijk een minimum-voorwaarde is geworden voor topfunctionarissen, i.c. ministers. Daarmee is niet gezegd dat de praktijk in vroeger tijden zo veel anders was. Al was tot begin deze eeuw het milieu in eerste instantie bepalend voor de kansen op eliteposities, bracht dat tegelijkertijd in meer dan de helft van de gevallen ook een academicus op het regeringskussen. Het grote verschil is echter dat diegenen die in de vorige eeuw hun hoge ambt bereikten zonder formele vorming van betekenis, dit veelal te danken hadden aan een succesvolle maatschappelijke loopbaan, voornamelijk militair of ambtelijk, waarbij relaties en connecties in hun kringen een rol speelden. Dat verschijnsel lijkt voorgoed tot het verleden te behoren. In een zeer beperkt aantal gevallen wordt de politieke top nu ook bereikt buiten het *onderwijs* om: via specifieke kanalen als partij- en vakbondswezen.

De vergelijking tussen ministeriële en parlementaire elite qua afkomst toont vrij grote verschillen. Al kan ook bij de Kamer niet gesproken worden van een afspiegeling van de bevolking, toch doen de veranderingen in haar personele samenstelling meer recht aan de veranderingen in de maatschappij. Het verschil tussen beide politieke elites is waarschijnlijk terug te voeren op de verschillende wijzen waarop hun leden in het ambt geraken. De – gekozen – volksvertegenwoordigers representeren sneller de veranderingen in het electoraat als gevolg van kiesrechtuitbreidingen. Het ministerieel personeel, tot eind zeventiger jaren in de vorige eeuw aangetrokken onder het toezicht van de eerste Oranjevorsten, is altijd minder direct afhankelijk gebleken van de 'volksgunst'. Naarmate het besturen van de samenleving hogere eisen stelde en onderwijs een grotere betekenis kreeg, kwam het steeds minder vaak voor dat ministers louter op grond van standsfactoren werden benoemd. Vanaf het moment dat een academische vorming binnen het bereik van de middenklassen kwam, verschijnt ook de middenklasse-minister in toenemende mate op het toneel. Tot op de dag van vandaag echter is er sprake van een zekere koppeling van onderwijs aan milieufactoren. Dit maakt dat we het citaat zoals in het begin vermeld enigszins moeten 'bijschaven': Mits ministers maar deskundig zijn, hoeven ze niet meer per se 'heer' te zijn, maar 'heren' blijven een voorsprong behouden.

Noten

1. Dr. M.A.M. Klompé (MW 1956-1964, CRM 1966-1971), dr. J.S. Schouwenaar-Franssen (MW 1963-1965), mr. I. Vorrink (VW 1973-1977), M.H.M.F. Gardeniers-Berendsen (CRM 1977-1981, VM 1981-1982), drs. N. Smit-Kroes (VW 1982-), drs. E.M. Schoo (Ontw. S. 1982-1986).
2. Meer algemeen betreft dit onderzoek een analyse van herkomst en loopbaanontwikkeling van Nederlandse ministers sedert 1848. Het wordt uitgevoerd als gezamenlijk promotieproject in samenwerking met mw. drs. W. Bakema (vakgroep Politieke Wetenschappen RU Leiden). Het concept voor dit referaat vloeide mede voort uit de vele gesprekken die wij in het kader van dit project voerden.
Enkele herkomstgegevens over de ministers-elite zijn gepubliceerd in Daalder/Schuyt, *Compendium voor Politiek en Samenleving*, 1986.
3. Hierbij niet meegerekend dr. R. de Korte, die kort voor het einde van de kabinetsperiode de vacature vervulde, ontstaan door het overlijden van de minister van Binnenlandse Zaken Rietkerk.
4. Tot niet-universitair hoger onderwijs zijn gerekend: KMA, KIM, Polytechnische School Delft (vóór 1905), MO-Acten, opleidingen in de administratief-fiscale sfeer als: notariaat, accountancy, belastingwezen, gemeente-administratie e.d.

Literatuur

- Van den Berg, J.Th.J. (1983). *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede-Kamerleden*. Weesp.
- Collins, R. (1979). *The Credential Society. An Historical Sociology of Education and Stratification*. New York (voorwoord).
- Daalder, H. & Schuyt, C.J.M. (Red.) (1986). *Compendium voor Politiek en Samenleving*. Alphen aan den Rijn.
- Van Heek, F. (1962). Sociale ongelijkwaardigheid en verticale mobiliteit in de 20e eeuw: wijzigingen en continuïteit. In: Den Hollander, A.N.J., e.a. (Red.), *Drift en Koers. Een halve eeuw sociale verandering in Nederland*. Assen, p. 147-179.
- Idenburg, Ph.J. (1953). De maatschappelijke positie der intellectuelen. In: Keuleman, Th., Idenburg, Ph.J., & Pen, J., *De intellectueel in de samenleving*. Assen.
- Oppenheim, A. (1983). Wat drijft de Nederlandse manager? *Haagse Post*, 19-3-1983, interview met G. Beyer, voorzitter Raad van Bestuur Macintosh.
- Secker, W.P. (1981). *Heren van Stand. Over ministers van Buitenlandse Zaken*. Leiden (xerox).
- Sorokin, P.A. (1964). *Social Mobility*. London (1e druk 1927).
- Thoenes, P. (1962). De nieuwe elite. In: Den Hollander, A.J.N., e.a. (Red.), *Drift en Koers*. Assen.
- Van Tulder, J.J.M. (1964). *De beroepsmobiliteit in Nederland van 1919 tot 1954*. Leiden.