

## Een ijzeren kanselier op Justitie: secretaris-generaal Albert Mulder (1965-1978)

*Sjoerd Keulen*

### Inleiding

‘De voornaamste reden dat ik naar de Raad van State ga, is dat het tijd wordt dat hier op Justitie de wacht wordt afgelost. Toen ik in 1965 secretaris-generaal werd, ging ik ervan uit dat ik de functie niet langer dan 8 à 10 jaar zou moeten bekleden. Het is al wat langer geworden, ik moet dus nu gewoon weg. Anders ga ik teveel een stempel op het departement worden.’ Zo kondigde Albert Mulder (1916-1995) in het voorjaar van 1978 met veel gevoel voor understatement zijn vertrek aan in een interview.<sup>1</sup> Mulder gold door zijn manier van leiding geven op dat moment als ‘de verpersoonlijking van de vierde macht’, was als één van de weinige ambtenaren een bekend publiek figuur en werd door zowel politici als ambtenaren gevreesd.<sup>2</sup> Zijn spotnamen ‘De ijzeren kanselier’, ‘Dwingelbert’ en ‘Iwan de Verschrikkelijke’ waren wat dat betreft veelzeggend.<sup>3</sup> Hij zag zelf zijn ambt als ‘de belangrijkste functie’. ‘Stalin was ook secretaris-generaal. Maar mijn macht wordt vergroot naarmate de grens van wat ik wel en niet aan mijn minister vertel verschuift.’<sup>4</sup>

Een secretaris-generaal van Justitie die dertien jaar zit en zeven ministers diende, is tegenwoordig een zeldzaamheid. In november 2019 vertrok secretaris-generaal Siebe Riedstra onverwacht vroeg na vier jaar. Hij had gepoogd de ambtelijke cultuur opener te maken als reactie op de ophef over de geslotenheid tijdens de zoektocht naar het bonnetje van de Teeven-deal. De commissie-Oosting die deze zoektocht onderzocht trof een ‘evident gebrek aan regie’ aan, ‘verkokering, een gebrek aan eenheid van optreden en een ontbreken van politieke sensitiviteit.’ Toenmalig secretaris-generaal Pieter Cloo (2012-2015) was niet het scharnier tussen ambtenarij en politiek, maar stond het toe dat hij ‘geheel terzijde werd gehouden, zodat hij feitelijk buitenspel heeft gestaan’ aldus de commissie.<sup>5</sup>

Dat zou zijn verre voorganger Albert Mulder niet snel overkomen zijn. Een terugblik op zijn secretaris-generaalschap laat zien dat het ministerie van Justitie al eerder onder gelijksoortige problemen gebukt ging en dat de huidige situatie zeker niet op zichzelf staat. Ook toen al gold dat de spanwijdte van het ministerie enorm was en dat het geplaagd werd door veel incidenten. Dat wordt in dit artikel behandeld aan de hand van de casus van het gevangeniswezen. De eerste paragraaf

---

<sup>1</sup> ‘Ik heb wel een sterke persoonlijkheid’, *Nieuwsblad van het Noorden*, 22 mei 1978.

<sup>2</sup> ‘Politiek Den Haag neemt onbewogen afscheid’, *Trouw*, 5 april 1978.

<sup>3</sup> Adrianus Koster, *De eenzame fietser. Insiders over de politieke loopbaan van Dries van Agt (191-1982)* (Culemborg 2007), p. 8, 21 en 22.

<sup>4</sup> *Trouw*, 5 april 1978.

<sup>5</sup> Marten Oosting, Frans Bauduin en Jaap van den Berge, *Het rapport van het nader onderzoek naar de reconstructie van de ontnemingsschikking* (Steenwijk 2016), p. 198.

introduceert Albert Mulder en schetst hoe zijn ministerie er begin jaren zeventig uitzag. De tweede gaat over het sluiten van oude gevangenissen en de nieuwbouw van de Bijlmerbajes. De derde behandelt de strafvermindering door gratie die door het sluiten van cellen en het snel oplopende aantal veroordeelden nodig was. Ook toen al bereikte lang niet alle informatie de ambtelijke en politieke top. In het spel dat dan ontstaat, zien we duidelijk de verschillen met de huidige situatie. Toen was de topambtenaar dominant en werd het ambtelijk spel slim gespeeld. Anders dan vandaag werd bovendien de staatssecretaris en niet de ambtenaar geofferd.

### Albert Mulder, beleidsadviseur en manager tegen wil en dank

Dat Albert Mulder uitgroeide tot de bekendste topambtenaar van Nederland was bij zijn geboorte geen gegeven. Albert was de enige zoon van een boer uit Dwingeloo en zijn toekomst leek uitgestippeld om via HBS-A en aanvullend landbouwonderwijs zijn vader op te volgen. Tijdens zijn dienstitijd raakte hij echter geïnteresseerd in maatschappelijke vraagstukken en besloot hij rechten te gaan studeren. Mulder studeerde midden in de Tweede Wereldoorlog en vond een eerste baan bij de tuchtrechtspraak in de voedselvoorziening. In 1947 stapte hij over naar het ministerie van Justitie waar hij tot 1960 bleef. Het ministerie was aanvankelijk wat huiverig voor deze 'hervormingsgezinde socialist'.<sup>6</sup> Mulder klom op tot raadgever, maar toen lokte de universiteit Leiden waar hij hoogleraar strafrecht werd. Mulder werd echter in 1965 gevraagd om de pensioengerechtigde secretaris-generaal Jan Coenraad Tenkink op te volgen. 'Ik ga niet met vreugde weg', zo vertelde Mulder over zijn vertrek uit Leiden.<sup>7</sup>

In Den Haag stond hem dan ook een grote klus te wachten. Doordat het overheidsbeleid steeds omvangrijker werd, raakten secretarissen-generaal (SG's) halverwege de jaren zestig steeds meer overbelast. Door de grotere complexiteit van het beleid groeiden ook de departementen navenant en kregen SG's naast hun taak als belangrijkste beleidsadviseur ook steeds meer managementtaken. Deze nieuwe taken werden in 1966 in een nieuw Koninklijk Besluit vastgelegd dat het besluit uit 1823 verving.<sup>8</sup> Albert Mulder stelde tien jaar later in een terugblik vast dat één cruciale vraag in het besluit niet was beantwoord: moest een secretaris-generaal ervoor zorgen dat 'het departement kan werken of bestuurt hij dat werken zelf ook?'<sup>9</sup> Oftewel: was een secretaris-generaal nu vooral de hoogste

---

<sup>6</sup> Th. W. Van Veen, 'Albert Mulder, denken en doen' in: W.C. van Binsbergen e. a. (red.), *Handhaving van de rechtsorde: bundel aangeboden aan Albert Mulder* (Zwolle 1988), p. 3-7.

<sup>7</sup> 'Prof. Mr. A. Mulder: Vele zwenkingen', *De Tijd*, 28 oktober 1964.

<sup>8</sup> B. De Gaay Fortman, 'De Secretaris-Generaal' in: D. Scheele en D.J. Keizer (red.), *Een rondgang door het openbaar bestuur* (Utrecht 1985), p. 8.

<sup>9</sup> Mulder, 'De leiding van een departement onder leiding van de minister' in: J.A. Boeren e.a. (red.), *Politiek, parlement, democratie. Opstellen voor prof.mr. F.J.F.M. Duynstee* (Deventer 1975), p. 160.

beleidsadviseur van de minister, of was hij een manager? Voor Mulder persoonlijk was deze vraag vooral een retorische: hij combineerde beide aspecten.

Dat was nog een flinke klus. Want het departement had een enorme omvang, maar een ouderwets organisatiemodel. Justitie had nog geen directoraten-generaal. Dat had 'geen zin', aldus Mulder, omdat bij Justitie alles met alles samenhang.<sup>10</sup> De top van het ministerie bestond uit Mulder, die werd bijgestaan door vier deeltijd loco-secretarissen-generaal die als hoofden van grote afdelingen, zoals de directie Gevangeniswezen, verantwoordelijk waren voor deelaspecten van het beleid. Weliswaar was het aantal directe ambtenaren met 1.100 nog behapbaar, maar nog eens 30.000 medewerkers werkten bij de instellingen buiten het departement, zoals de Rijkspolitie (10.000) en de rechterlijke macht (3600). De inrichtingen van het gevangeniswezen (3.450) vormden samen met de 10.000 gesubsidieerde medewerkers van de reclassering, kindbescherming en TBR-instellingen de laatste groep.

'Mijn ervaring is, dat het uitgesloten is, zelfs op het betrekkelijk klein en overzichtelijk departement van Justitie, aan alle soort van zaken even intensief aandacht te geven', zo meende Mulder.<sup>11</sup> Toch leek hij dit juist wel te doen. Vorderingen in beleidsstukken hield hij nauwgezet bij, en ontwerp-wetteksten werden becommentarieerd en voorzien van instructies teruggestuurd in bondige nota's. De toen nog beleidsambtenaar Dries van Agt noemde hem niet voor niets 'Dwingelbert', waarin hij zijn geboorteplaats, die nog altijd in zijn tongval te herkennen was, en zijn dwingende karakter combineerde.<sup>12</sup> Mulder vond zelfs tijd om het personeelsbeleid van departementsambtenaren vorm te geven. Zo regelde hij ongevraagd voor zijn student-assistent Cees Fasseur een baan op het ministerie en moest hij tot zijn spijt zien hoe toen hij een bevordering van Van Agt tegenhield dat die het departement voor gezien hield en voor de juridische faculteit in Nijmegen koos.<sup>13</sup>

Als hervormingsgezind gold Mulder in de jaren zeventig al lang niet meer. Hij had een conservatief imago gekregen, omdat hij zich niet kon vinden in de ideeën van Nieuw Links. Hij stapte daarom in 1970 over naar de van de PvdA afgesplitste partij DS'70. Ook zegde hij publiekelijk zijn lidmaatschap van de VPRO op. Dit conservatief imago was voor zijn werk onterecht. Zo vond hij pornografie geen zaak voor het strafrecht, was hij voorstander van het beklagrecht voor gevangenen en ijverde hij bij de VN voor resoluties tegen martelen. Maar wetten waren er om te handhaven, daarom vond hij het door Van Agt ingestelde gedoogbeleid van cannabis maar niets.<sup>14</sup>

---

<sup>10</sup> *Nieuwsblad van het Noorden*, 22 mei 1978.

<sup>11</sup> Mulder, 'De leiding van een departement', p. 163.

<sup>12</sup> *Koster, De eenzame fietser*, p. 8, 21 en 22.

<sup>13</sup> Cees Fasseur, *Dubbelspoor. Herinneringen*. (Amsterdam 2016), p. 86, 87, 104.

<sup>14</sup> Van Binsbergen e.a. (red.), *Handhaving van de rechtsorde*, p. 7-12, 223 en 228.

Tijdens de formatie van het kabinet-Biesheuvel (1971-1972) had het er even op geleken dat DS'70 de minister van Justitie mocht leveren en Mulder leek er op te rekenen dat hij dat dan zou worden.<sup>15</sup> Deze post viel echter de KVP toe, die de oud-justitieambtenaar en jonge Nijmeegse hoogleraar strafrecht Dries van Agt aanwees als minister.<sup>16</sup> De band tussen Van Agt en Mulder was goed en soms zelfs hartelijk. Dat gold niet voor de staatssecretaris die Van Agt tijdens het kabinet-Den Uyl kreeg toegewezen, Jan Glastra Van Loon (D66, 1973-1975).<sup>17</sup> Van Loon was een representant van dit progressieve kabinet met veel aandacht voor de basis, welzijn en inspraak. Overleg met actiegroepen stond, anders dan bij zijn ambtenaren, bij de nieuwe staatssecretaris hoog in het vaandel.<sup>18</sup> Hoe Mulder leiding gaf in crisissituaties en botste met de staatssecretaris wordt geïllustreerd door twee affaires. Allereerst de strijd om de bouw van de Bijlmerbajes, daarna de gang van zaken rondom de kwijtschelding van straffen vanwege plaatsgebrek in gevangnissen.

### Twijfelen aan de Bijlmerbajes

Dat Mulder niet conservatief was, laat zich goed illustreren aan de hand van zijn opvattingen over het gevangeniswezen. De ontwikkelingen daar staan bovendien symbool voor de problemen die Justitie ook toen al had: de grote omvang van het departement, een hoog ziekteverzuim, de groeiende media- en Kameraandacht en krimpende budgetten.

Mulder was er al vroeg van overtuigd dat inspraak en democratisering niet aan de gevangenispoort zou halthouden. Dat idee was al uitgewerkt in de nota Gevangeniswezen uit 1964. Hierin stond de voorbereiding op terugkeer in de maatschappij voorop. Daarom werd er allereerst geëxperimenteerd met een nieuw en veel lossere regime. Bewakers ontdeden zich van hun uniform en democratisering werd serieus genomen. Zo kregen in Zeeland gedetineerden in 'teach-ins' of 'kankersessies' de kans om hun wensen kenbaar te maken.<sup>19</sup> Tot slot begonnen nieuwe categorieën hulpverleners als therapeuten en maatschappelijk werkers in de gevangnissen te werken aan de terugkeer van gedetineerden in de maatschappij.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Hans Smit, 'Mulders macht', *Vrij Nederland*, 31 mei 1975.

<sup>16</sup> J. van Merriënboer, P. Bootsma en P. van Griensven, *Van Agt biografie. Tour de force* (Amsterdam 2008), p. 57-69; I. van Erpecum (red.), *Naar eer en geweten: de geschiedenis van Justitie in vogelvlucht 1789-1989* (Den Haag 1989), p. 93.

<sup>17</sup> Over de ongemakkelijke start en de politieke duiding van het aftreden van de staatssecretaris: Anne Bos, *Verloren vertrouwen. Afgetreden ministers en staatssecretarissen, 1967-2002* (Amsterdam 2011) 69-81.

<sup>18</sup> Jan Glastra van Loon, *Kanalen graven* (Baarn 1976).

<sup>19</sup> Hans Smits, 'Democratisering binnen de gevangismuren', *Het Parool*, 15 februari 1968.

<sup>20</sup> De thematiek uit dit hoofdstuk wordt uitgebreid behandeld in: Sjoerd Keulen, *Monumenten van beleid. De wisselwerking tussen Nederlands rijksoverheidsbeleid, sociale wetenschappen en politieke cultuur* (Hilversum 2014), p. 123-179.

Dat kon, zo was de overtuiging, het best gebeuren door gevangenen in groepen te huisvesten. De Nederlandse huizen van bewaring waren echter oud en gemaakt voor eenzame opsluiting; de jongste stammen uit de 19<sup>e</sup> eeuw. Justitie besloot daarom een deel van deze gevangnissen te sluiten. Een uitgebreid nieuwbouwprogramma moest groepsdetentie mogelijk maken, de Bijlmerbajes werd hiervan het icoon. Heel vooruitstrevend werden hiervoor architecten benaderd die nog nooit een gevangenis getekend hadden, maar wel studentenhuisvesting of zusterhuizen. Om ze 'onbevangen' te houden mochten deze architecten tot het eerste schetsontwerp was ingeleverd aanvankelijk ook geen gevangenis bezoeken.<sup>21</sup>

Zo dachten de architecten van de Bijlmerbajes en het nieuwe huis van Bewaring van Maastricht luidop over het weglaten van de ringmuur, die ze wilden vervangen door waterpartijen of een meidoornhaag. Deze ideeën haalden het niet, maar tralies voor de ramen bleken in het programma van eisen niet verplicht. Daarom konden beide gebouwen in een poging om de cellen zoveel mogelijk op een 'gewone kamer' te laten lijken, zonder tralies (maar met pantsersglas), worden opgeleverd.<sup>22</sup>

Hoe vooruitstrevend de ideeën eind jaren zestig op de tekentafel ook hadden geleken, toen de bouw van de Bijlmerbajes in 1974 begon, was hiervan weinig over. Er ontstond een luidruchtig breed protest tegen de bouw, gesteund door groepen variërend van de Amsterdamse reclassering en de Jellinek kliniek tot het ludieke Jericho-comité; een groepje 'kritische' reclasseringsmedewerkers die op gezette tijden rondjes om de in aanbouw zijnde Bijlmerbajes liepen, in de hoop dat net als in het Oudtestamentische Jericho de muren zouden omvallen.<sup>23</sup>

Deze groepen deelden, naast bezwaren tegen hoogbouw die zou leiden tot 'flatneurose', een mengeling van samenlevingskritiek en antipsychiatrisch begrip voor de onaangepaste. Opsluiting stond voor de criticasters gelijk aan 'zeer verfijnde marteltechnieken'.<sup>24</sup> De bouw moest daarom 'tegen elke prijs voorkomen worden', want 'de bouw van een super-elektronisch beveiligd opberghok' zou ertoe leiden dat nog meer mensen geïsoleerd raakten en vereenzaamden.<sup>25</sup> *Vrij Nederland*, *de Volkskrant* en *Elsevier* besteedden welwillend aandacht aan de argumenten van de actiegroepen.<sup>26</sup>

De reclasseringsraad kwam wel met een alternatief voor de Bijlmerbajes: een geheel nieuwe vorm van detentie, het 'opvang- en adviescentrum' (O&A-centrum), moest het nieuwe huis van

---

<sup>21</sup> Nederlands Architectuur Instituut (NAI), Archief Pot-Keegstra 211, inv.nr. D33 International prison seminar (6 maart 1979). Ontwerptekst toespraak J.F. Pot-Keegstra.

<sup>22</sup> *Erfenis in Steen. Huis van Bewaring te Maastricht* (Den Haag 1975), p. 10.

<sup>23</sup> H. Smits, *Strafrechthervormers en hemelbestormers. Opkomst en teloorgang van de Coornhert-Liga* (Amsterdam 2008), p. 12, 87.

<sup>24</sup> *Bijlmerbajes. Weg met de plannen* (Amsterdam 1975), p. 3.

<sup>25</sup> NAI, Pot-Keegstra, 211, inv.nr. D31. Pamflet 'Een nieuw huis van bewaring' 3? januari 1974.

<sup>26</sup> Hans Smit, 'Zintuigenroof', *Vrij Nederland*, 11 mei 1974); J.A. Hauer, 'Supergevangenis levensgevaarlijk', *Elsevier*, 19 april 1975.

bewaring worden, zonder de stigmatisering die van zo'n instelling uitging. Het idee van deze kleinschalige opvang was dat zo'n zestig gedetineerden in de binnenstad in een bestaand gebouw zonder tralies gehuisvest zouden worden. Dit paste in de toenmalige trend die zich tegen hoogbouw en cityvorming keerde en voor herwaardering van de binnenstad en stadsherstel pleitte.<sup>27</sup> Wanneer het plan zou worden aanvaard, zou er één toren minder hoeven worden gebouwd, zo meende de Reclasseringsraad. Dit zou alleen wel een compleet nieuw bestek, aanbesteding en bouwvergunning - en daarmee jaren uitstel - betekenen.<sup>28</sup>

Dit idee bereikte ook de Kamer waar toen juist de Justitiebegroting voor 1974 werd behandeld. Zo vroeg Ineke Haas-Berger (PvdA) zich af of staatssecretaris Van Loon niet beter naar de reclasseringsambtenaren kon luisteren, zodat er een gevang gebouwd werd dat 'beter strookte met de moderne ideeën'. Ook pleitte men voor een locatie dicht bij het centrum. Dat was onmogelijk. Van Loon verzekerde de Kamer dat 'als men dit terrein niet had aanvaard, men dan ten noorden van Purmerend terecht was gekomen'.<sup>29</sup>

De Amsterdamse Reclasseringsraad bleef bij zijn standpunt en kreeg na een audiëntie bijval van de staatssecretaris. Het kwam hem als 'een redelijk idee voor'.<sup>30</sup> De bouw van de Bijlmerbajes opschorten wilde Van Loon niet, maar hij gaf de Raad wel een maand om met een uitgewerkt plan te komen; hij kon het nieuwbouwplan nog wijzigen. Nog voor die deadline kwam de top van het ministerie onder leiding van de staatssecretaris verontrust bijeen. Van Loon speelde met het idee om de Bijlmerbajes met één toren minder te bouwen. Ambtenaren van het gevangeniswezen hadden uitgerekend dat dit slechts vijftien miljoen zou schelen op een bouwsom van 125 miljoen gulden, en dat later alsnog (bij)bouwen een 'veelvoud' ging kosten. Mulder vond veranderingen overbodig. De sluitingen van gevangenissen twee jaar daarvoor was een 'gok' geweest, die hij had aangedurfd omdat hij er toen 'op vertrouwde dat het Nederlandse volk bij een stijgende behoefte geld zou fourneren voor nieuwbouw'. Daar was hij nu minder zeker van. Van Loon besloot hierop toch maar door te gaan met zes torens. Er waren 'nog voldoende andere gebruiksmogelijkheden voor het flexibele gebouw'.<sup>31</sup>

Toen de reclasseringsraad een maand later zijn uitgewerkte plan presenteerde veranderde de staatssecretaris toch van gedachten. Hij meende dat zo'n O&A-centrum er inderdaad moest komen en wel in de Bijlmerbajes.<sup>32</sup> Daarop greep Mulder in door het proces ogenschijnlijk alleen maar complexer te maken: hij vroeg om meer advies over nieuwe locaties en de benodigde formatie. Beide zaken

---

<sup>27</sup> Hans Ibelings, *Nederlandse stedenbouw van de 20<sup>e</sup> eeuw* (Rotterdam 1999), p. 124-127.

<sup>28</sup> Nationaal Archief, MvJ, 2.09.110.25, 1.2.2.2, inv.nr. 53. Nota Reclassering van 29 maart 1974.

<sup>29</sup> Handelingen II 1973-74, p. 2340, 2341.

<sup>30</sup> NA, MvJ, 2.09.110.25, 1.2.2.2, inv.nr. 53. Bespreking van 12 maart 1974.

<sup>31</sup> Idem., Notulen overleg van 12 maart 1974.

<sup>32</sup> Idem. Nota Staatssecretaris van Justitie aan SG, 4 april 1974.

zouden negatief uitvallen, zo wist Mulder al uit ambtelijke inventarisaties. Maar eerst, zo meende hij, moest de Amsterdamse driehoek en magistratuur geraadpleegd worden, anders zouden ze zich geschoffeed voelen. Pas na deze adviezen kon de staatssecretaris weer met de Reclasseringsraad overleggen. Mulder wist al dat de Amsterdamse rechters niets voelde voor een O&A-centrum. Dat hadden de Amsterdamse rechters hem al in een amicebriefje geschreven: 'De door de actiegroepen naar voren gebrachte alternatieven zijn ondeugdelijk' en '[doen] niets af aan de urgentie van de nieuwbouw volgens het bestaande plan'.<sup>33</sup> Mulders oude vriend burgemeester Ivo Samkalden - als minister van Justitie ook de politieke baas van Mulder in de jaren 1965-1966 - stelde evenmin teleur, die hield vast aan de ontruiming van het oude huis van bewaring in de binnenstad, terwijl de rechtbankpresident Borgerhof het O&A-centrum een onverantwoorde gok noemde die alleen maar 'teleurstellend' kon aflopen.<sup>34</sup>

Na dit eensluitende negatieve advies concludeerde de staatssecretaris toch dat de Bijlmerbajes ongewijzigd moest worden gebouwd.<sup>35</sup> Daaraan veranderde zelfs de actieweek tegen de 'torens van Babel' aanvankelijk niets. Maar daarna begon hij weer te twijfelen: een week voor de begrotingsbehandeling van 1975 beloofde Van Loon op de radio de alternatieven nog eens te bekijken. Nieuwe audiënties volgden waarbij de Jellinek-kliniek nu ook een tweede toren ter discussie stelde: de vrouwengevangenis zou ook in een nieuw A&O-centrum gehuisvest moeten worden.<sup>36</sup>

De progressieve partijen in de Kamer steunden de protesten. De PvdA meende dat 'de plaats verkeerd, de omvang te groot, indeling en inrichting niet juist' waren en bepleitte daarom een O&A-centrum. Een aparte vrouwengevangenis zou 'in strijd [zijn] met de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen'. Van Loon zegde hierop nieuw onderzoek toe.<sup>37</sup> Ook begon hij na het Kamerdebat een nota te schrijven waarin het O&A-centrum toch weer voorkwam en wilde hier nieuwe gesprekken over. Hierop greep Mulder in en amendeerde de nota. Hij hield de staatssecretaris voor dat de wijziging van het bestemmingsplan alleen al drie jaar zou kosten, terwijl niemand wist hoe zo'n A&O-centrum überhaupt functioneerde.<sup>38</sup> Verder uitstel of aanpassing was voor Mulder onbespreekbaar. Door de vertraging van de bouw van de Bijlmerbajes moesten de oude huizen van bewaring in Amsterdam langer openblijven. Door een boetebeding van de gemeente kostte dit Justitie jaarlijks alleen al 1,2

---

<sup>33</sup> Idem, Brief Van der Waerden aan SG, 9 februari 1975.

<sup>34</sup> Idem, Bespreking SG, Burgemeester en Rechterlijke Macht van Amsterdam, 13 mei 1974.

<sup>35</sup> Idem, Bespreking staatssecretaris met de Directie Gevangeniswezen, 14 mei 1974.

<sup>36</sup> Handelingen II 1974-75, p. 2660.; NA, MvJ, 2.09.110.25, 1.2.2.2, inv.nr. 53. Brief Jellinek-kliniek, 31 januari 1975.

<sup>37</sup> Handelingen II 1974-75, p. 2559-2573.

<sup>38</sup> NA, MvJ, 2.09.110.25, 1.2.2.2, inv.nr. 53. Nota SG aan Staatssecretaris, 24 februari 1975.

miljoen gulden. Zo overtuigde Mulder op 10 april 1975 Van Loon er uiteindelijk voor de derde maal - en ditmaal definitief – van dat met de bouw ‘onverminderd [moest] worden doorgegaan’.<sup>39</sup>

Hiermee was de kou tussen Mulder en Van Loon echter allerminst uit de lucht, ze communiceerden sindsdien nog slechts per nota. Een maand later zou de bom definitief barsten, ditmaal over de nieuwe cijfers over veroordeelden die steeds vaker buiten in plaats van in de cel zaten.

### Oplopende vonnissen en een staatssecretaris die de vuile was buiten hangt

Terwijl het bestek voor de moderne groepsgevangenissen werd uitgewerkt, stonden in 1971 ruim 600 cellen leeg. Het aantal veroordelingen was sinds halverwege jaren zestig snel teruggelopen. Het gevangenispersoneel was tegelijkertijd weliswaar met zeshonderd man gegroeid, maar door ze verspreid over vele kleine locaties werkten, door arbeidstijdverkorting en vanwege ziekteverzuim dreigde hier toch een tekort. Mede vanwege bezuinigingen besloot het gevangeniswezen te reorganiseren. Door de oude inrichtingen te sluiten kon de formatie worden verkleind en efficiënter in nieuwbouw worden ingezet. Maar wat door afwezigheid van cijfermateriaal niemand wist, was dat juist op het moment dat de gevangenissen sloten en het personeel werd ingekrompen, de rechters vaker en langer gingen straffen.

Door de reorganisatie werd de uitvoering van vonnissen voortaan op één centrale plek bijgehouden. Hierbij kwam aan het licht dat er nog een groot aantal niet uitgezeten straffen bij de parketten lagen. De Kamer begon vragen te stellen over de achterstand, maar aantallen wist Justitie niet.<sup>40</sup> Na een stafbespreking in mei 1974 kreeg Mulder op ‘uitdrukkelijk verzoek’ van staatssecretaris Van Loon de leiding bij het oplossen van de ‘knelpunten bij het gevangeniswezen’. Van Loon voelde zich door de loco-SG Hoogenraad niet serieus genomen: ‘Als ik hem moest geloven, was er geen vuiltje aan de lucht.’<sup>41</sup>

Vuiltjes waren er zeker, zoals de gevangenisopstanden. Waren die aanvankelijk nog ludiek, zoals de Leeuwardense ‘macaroniopstand’ van 1968, ze werden snel grimmiger. Bijvoorbeeld in Groningen tijdens een opstand in 1971 en in augustus 1974, toen tijdens een tweede opstand het huis van bewaring zelfs gedeeltelijk afbrandde.<sup>42</sup> Tegelijkertijd liep het aantal ontsnappingen snel op tot

---

<sup>39</sup> Idem, Nota SG aan staatssecretaris, 10 april 1975.

<sup>40</sup> Aangangsel Handelingen II 1973-74, nr. 1356, p. 2715.

<sup>41</sup> Jan Glastra van Loon, *Kanalen graven* (Baarn 1976), p. 64.

<sup>42</sup> ‘Gevangenen in opstand’, *Het Nieuwsblad van het Noorden*, 5 augustus 1974.



een kleine driehonderd per jaar.<sup>43</sup> Dit alles leidde tot steeds meer media-aandacht, zoals de verhalenseries over de problemen in het gevangeniswezen in de week- en dagbladen.<sup>44</sup>

Tegelijkertijd dreigden er stakingen. De bonden meenden dat het nieuwe regime tot chaos en spanningen had geleid bij bewakers: 'De gedetineerde voelt zich ijzersterk.' Tijdens een werkbezoek aan Veenhuizen was Van Loon dan ook 'van de ene verbazing in de andere' gevallen. De beveiliging, ook voor het personeel, was slecht. 'De mensen die hier blijven zitten (...), zitten hier vrijwillig', merkte een bewaker op.<sup>45</sup> Terug op het departement schreef Van Loon een nota aan Mulder waarin hij stelde dat het personeel in een '(te) snel tempo' veranderen moest terwijl het hier geen inspraak in had.<sup>46</sup>

Deze nota bleef onbeantwoord, maar leidde tot een stroom nota's tussen Mulder en Van Loon die steeds feller van toon werd en eindigde in de ernstige klacht: 'hoe het mogelijk is geweest dat de problemen van het gevangeniswezen zich zolang hebben kunnen verergeren zonder dat hun ernst in volle omvang aan de leiding van het departement bekend was.'<sup>47</sup>

Hoe hoog de nood was, bleek wel uit plannen om een leegstaande politieschool in Assen als celruimte in te zetten, waarbij aspirant-politieagenten als bewakers moesten dienen. Een speciaal door Mulder ingesteld werkgroepje becijferde uiteindelijk in april 1975 dat de achterstand in een jaar was verdubbeld tot 8474 lopende vonnissen waarvan de straffen niet ten uitvoer konden worden gelegd.<sup>48</sup> Dit was voor Van Loon 'wel een erg grote druppel die de emmer deed overlopen'. Hij zag alleen nog collectieve gratie als uitweg. Zijn minister Van Agt stemde hiermee in.<sup>49</sup>

De onverwachte oplossing van gratie waarbij gestraften voor fl. 25,- per dag maximaal 14 dagen gevangenisstraf konden afkopen werd binnen een week door de ministerraad geloodst. Het was 'een paardemiddel', zo gaf Van Loon op de perspresentatie toe. 'Het is dan ook de eerste keer in de geschiedenis dat zo iets gebeurt. Het moet ook de laatste zijn.'<sup>50</sup> In de interviews rond de gratie ging hij vervolgens niet zozeer in op het gratiebesluit, maar vooral op zijn onvrede over het departement. 'Ik moet voortdurend achter nota's aanlopen' en op vragen 'kreeg ik gewoon geen antwoord'. De oorzaak hiervan zocht Van Loon in de piramidale opbouw van het departement. 'Ik ben het

---

<sup>43</sup> NA, MvJ, 2.09.110.25, 1.2.2.2, inv.nr. 48. Bijlage brief Mulder aan Hoogenraad, 24 mei 1974.

<sup>44</sup> Zie bijvoorbeeld: *Het Parool* (29 januari- 3 februari 1971) of *Elsevier* (21 november-12 december 1970; 15 februari 1975-1 maart 1975).

<sup>45</sup> Glastra van Loon, *Kanalen graven*, p. 74-75.

<sup>46</sup> MvJ NA 2.09.110.25, 1.2.2.2, inv.nr. 58. Nota's inzake reorganisatie gevangeniswezen 1974-75. Nota van 29 juli 1974.

<sup>47</sup> Idem, Nota staatssecretaris aan SG, 30 december 1974.

<sup>48</sup> Aanhangsel Handelingen I 1974-75, nr. 74, p. 131.

<sup>49</sup> Glastra van Loon, *Kanalen graven*, p. 116-120.

<sup>50</sup> 'Collectieve gratie korte vrijheidsstraffen', *NRC Handelsblad*, 14 mei 1975; 'Staatssecretaris: Beleid faalde al in 1972', *Algemeen Dagblad*, 14 mei 1975.

fundamenteel oneens met Mulder over de manier waarop je een organisatie moet opbouwen. (...) Ik wil ronduit bekennen dat dat het probleem is waar ik het meest van wakker lig.<sup>51</sup> De problemen van de organisatie zaten Van Loon dus hoger dan de lopende vonnissen of het gratieverzoek.

Mulder pakte meteen de telefoon om Glastra van Loon thuis te bellen:

“Wat is dat voor flauwekul, waarom doe je dat, heb ik je iets misdaan?” “Het is niet tegen jou persoonlijk gericht”, zei hij. Ik antwoordde: “Nu moet je me niets wijsmaken. Als jij allerlei dingen zegt over de secretaris-generaal, dan is dat hetzelfde als wanneer ik iets zeg over de dominee in Dwingeloo. Dan weet ook iedereen over wie ik het heb. En dat is natuurlijk persoonlijk.”<sup>52</sup>

Wellicht had Van Loon hiermee nog kunnen weggkomen, als de dag daarop niet nóg een interview zou verschijnen in *Het Parool*. ‘Mulder’, zo deed hij uit de doeken, had ‘de werkelijke macht in handen’ en dat was ‘gevaarlijk’. Door deze ferme uitspraken viel de rest van zijn analyse niet op: Er was geen zicht op cijfers, want ‘de top van het departement bestaat vrijwel alleen uit juristen. Dat verklaart misschien gedeeltelijk het feit, dat het departement niet met zijn tijd is meegegaan.’<sup>53</sup>

Nog hetzelfde weekend zegde Van Agt zijn vertrouwen in zijn staatsecretaris op.<sup>54</sup> ‘Als ik twee paradijselijke jaren met Glastra van Loon gehad had, zou ik misschien niet zo vierkant gereageerd hebben. Maar ik was Van Loon liever kwijt dan Mulder,’ oordeelde Van Agt.<sup>55</sup> Dit besluit kon op veel steun rekenen binnen het ministerie.<sup>56</sup>

Toch bleef het ministerie niet ongewijzigd. Nog geen week later werd Leo Oranje als locosecretaris-generaal aangesteld om zich volledig op het management van het ministerie te richten. Alhoewel dit paste in de klacht van Van Loon, moest er volgens Van Agt toch geen verband worden gelegd met die klachten.<sup>57</sup> Twee maanden later werd door Mulder de directie Gevangeniswezen gereorganiseerd en kregen de inrichtingen de kans om veel meer zelf het beleid te bepalen.<sup>58</sup>

### Tot slot: het afscheid van Mulder

Na het afscheid van Van Loon werd het niet rustiger op het departement. Ondanks de gratie bleven de openstaande vonnissen een hardnekkig probleem, waarvoor uiteindelijk zelfs kloosters werden aangekocht en het wachten was op nieuwbouw als de Bijlmerbajes. Het probleem raakte uiteindelijk

---

<sup>51</sup> *Vrij Nederland*, 31 mei 1975.

<sup>52</sup> Mulder geciteerd in: Van Erpecum (red.), *Naar eer en geweten*, p. 105.

<sup>53</sup> Adriaan Theeuwes, ‘Organisatie is fout bij Justitie’, *Het Parool*, 17 mei 1975.

<sup>54</sup> Glastra van Loon, *Kanalen graven*, p. 122.

<sup>55</sup> Van Agt geciteerd in: Van Merriënboer, Bootsma en Van Griensven, *Tour de force*, p. 122.

<sup>56</sup> Zie: Koster, *De eenzame fietser*, p. 77-81.

<sup>57</sup> Aangangsel Handelingen I 1974-75, nr. 83, p. 149; Agnes Koerts, ‘Tweede man naast Mulder’, *de Volkskrant*, 20 mei 1975.

<sup>58</sup> NA, MvJ, 2.09.110.25, 1.2.2.2, inv.nr. 58. Nota SG over reorganisatie, 25 juli 1975.

uit beeld, doordat er nieuwe problemen opdoken, zoals bij de kinderbescherming en in het vreemdelingenbeleid. Mulder zou nog diverse crises doorstaan: van treinkapingen en gijzelingen door Molukkers, de bezetting van abortuskliniek Bloemenhove tot de debatten over oorlogsmisdadigers Menten en de drie van Breda.

Het was geen donderslag bij heldere hemel toen Mulder eind mei 1978 afscheid nam als secretaris-generaal van Justitie. In de dertien jaar op Justitie was hij voor de buitenwacht uitgegroeid tot 'de verpersoonlijking van de Vierde macht' en gold hij als machtiger dan de bewindslieden.<sup>59</sup> Uiteindelijk was zelfs voor Mulder het departement een maatje te groot. In zijn afscheidsrede hield hij daarom een pleidooi voor een vergaande verzelfstandiging van rijksdiensten. Diensten als het gevangeniswezen zouden een soort *zbo's avant la lettre* moeten worden.<sup>60</sup> Toch was het aan zijn opvolger Leo Oranje om het departement definitief over de drempel van de moderne tijd te helpen. Mulder had de organisatiestructuur nooit gewijzigd. 'De directeuren stonden als het ware te trappelen om meer invloed te krijgen', herinnerde Oranje zich.<sup>61</sup> Het ministerie kreeg vanaf 1981 directoratengeneraal.<sup>62</sup> Zo kwam er ook voor Justitie het einde aan een tijdperk. Niet langer was de secretaris-generaal de ultieme beleidsadviseur, maar vooreerst de manager van een organisatie. Wat al snel niet weggemanaged bleek te kunnen worden, waren de incidenten en de krantenkoppen, die bleven een constante in de geschiedenis van Justitie.

---

<sup>59</sup> *Trouw*, 5 april 1978..

<sup>60</sup> Secretaris-generaal van Justitie neemt afscheid, *Leeuwarder Courant*, 31 mei 1978.

<sup>61</sup> Van Erpecum e.a. (red.), *Naar eer en geweten*, p. 124.

<sup>62</sup> L. Oranje, 'De secretaris-generaal: bijdrage tot een profielschets', Bestuur (1986) afl. 1, p. 4-7.