



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## Ministers van Staat: onbekend en bemind; van podium naar de coulissen?

Govaers, E.J.

### Citation

Govaers, E. J. (2024, April 17). *Ministers van Staat: onbekend en bemind; van podium naar de coulissen?*. Uitgeverij Verloren, Hilversum. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3736392>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3736392>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Ministers van Staat

Afbeeldingen op het omslag: Voorzijde, Binnenhof: prent uit 1879 met als titel  
*Gezichten op het Binnenhof in vogelvluchtperspectief*; achterzijde,  
schets uit 1887 met daarop Minister van Staat J. Heemskerk Azn.

ISBN 9789464551013

© 2024 Evert-Jan Govaers  
Uitgeverij Verloren  
Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum  
[www.verloren.nl](http://www.verloren.nl)

Opmaak en omslagontwerp: Rombus/Patricia Harsevoort, Hilversum  
*No part of this book may be reproduced in any form without written permission from the publisher.*

# Ministers van Staat

*Onbekend en bemind;  
van podium naar de coulissen?*

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van  
de graad van doctor aan de Universiteit Leiden,  
op gezag van rector magnificus prof.dr.ir. H. Bijl,  
volgens besluit van het college voor promoties  
te verdedigen op woensdag 17 april 2024  
klokke 15.00 uur

door

**Evert-Jan Govaers**

geboren te Rucphen  
in 1970

Promotor:

prof. dr. W.J.M. Voermans

Promotiecommissie:

prof. mr. G. Boogaard

prof. dr. H. te Velde

prof. mr. J. Uzman (Universiteit van Amsterdam)

prof. dr. A.E.M. Leijten (Tilburg University)

# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	11
<b>1 Inleiding</b>	13
1.1 Aanleiding en onderwerp van het onderzoek	13
1.2 Probleemstelling, deelvragen en plan van behandeling	15
1.3 Gebruikte methoden van onderzoek	16
1.4 Nut en afbakening van het onderzoek	18
<b>2 De Minister van Staat in historisch perspectief</b>	19
2.1 Het ministerschap van Staat: een ambt met Franse wortels	19
2.2 Het jaar 1814: de ‘Minister’ van Staat blijft het departementale hoofd	25
2.3 De Minister van Staat ‘nieuwe stijl’ verschijnt voor het eerst	25
2.4 Instelling van een Kabinetsraad	27
2.5 Minister van Staat, een ambt met gezag	27
2.6 (Goed) voorbeeld doet (goed) volgen: de Franse Ministre d’État	29
2.6.1 Inleiding	29
2.6.2 Positionering van de Ministre d’État in het Franse stelsel	29
2.6.3 Rechten en eisen verbonden aan het ambt en de ontwikkeling die het doormaakte	30
2.7 Speciale opdrachten voor de Minister van Staat	32
2.8 Van Kabinetsraad naar (aanvullend) een ministerraad	32
2.9 Het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers van 1842: bijzondere clausule	33
2.10 Periode 1850-heden. De erfenis van Thorbecke: de Minister van Staat verdwijnt uit het geschreven staatsrecht	35
2.11 Samenvatting	36
<b>3 Benoemingen tot Minister van Staat door de tijd heen</b>	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Het tijdperk Willem I	38
3.2.1 Inleiding	38
3.2.2 De Grondwet van 1814 en de herziene Grondwet van 1815	39
3.2.3 Start van het koningschap	39
3.2.4 Stijl van regeren en relatie tot de ministers	40

3.2.5	Rol van de adel	41
	1814-1815	41
	1815-1830	42
3.2.6	Benoemingen tot Minister van Staat	42
	1814-1815 <i>Van Hogendorp en De Thiennes hebben de primeur</i>	42
	1815-1830 <i>Een doordachte verdeling tussen Noord en Zuid</i>	42
3.2.7	De benoeming van Van Hogendorp	46
	<i>Het besluit tot benoeming</i>	46
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	47
	<i>Onderlinge verstandhouding met Willem I</i>	47
3.2.8	De benoeming van Röell	50
	<i>Van minister naar Minister van Staat</i>	50
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	51
3.2.9	Cijfers en bespreking	52
3.2.10	Samenvatting	52
3.3	Het tijdperk Willem II	53
3.3.1	Inleiding	53
3.3.2	De weg naar de Grondwet van 1848	54
3.3.3	Start van het koningschap	54
3.3.4	Stijl van regeren en relatie tot de ministers	55
3.3.5	Rol van de adel	56
3.3.6	Benoemingen tot Minister van Staat	56
3.3.7	De benoeming van Rochussen	57
	<i>Onderlinge verstandhouding met Willem II</i>	57
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	57
3.3.8	De benoeming van Van Hall	58
	<i>Een regelaar met goede contacten</i>	58
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	58
3.3.9	Cijfers en bespreking	59
3.3.10	Samenvatting	59
3.4	Het tijdperk Willem III	60
3.4.1	Inleiding	60
3.4.2	De positie van de koning na de Grondwet van 1848	60
3.4.3	Start van het koningschap; stijl van regeren en relatie tot de ministers	60
3.4.4	Rol van de adel	61
3.4.5	Benoemingen tot Minister van Staat	62
3.4.6	De benoeming van Mackay	62
	<i>Een loyaal 'oliamannetje'</i>	62
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	63
3.4.7	De benoeming van Thorbecke	64
	<i>Onderlinge verstandhouding met Willem III</i>	64
	<i>Een benoeming als 'troostprijs'</i>	65

3.4.8	Cijfers en bespreking	65
3.4.9	Samenvatting	66
3.5	Het tijdperk Wilhelmina	66
3.5.1	Inleiding	66
3.5.2	Start van het koningschap	67
3.5.3	Stijl van regeren en relatie tot de ministers	67
3.5.4	Benoemingen tot Minister van Staat	68
3.5.5	Ontslag van een Minister van Staat	69
3.5.6	Rol van de adel	70
3.5.7	De benoeming van Kuyper	70
	<i>Onderlinge verstandhouding met Wilhelmina</i>	70
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	71
3.5.8	De benoeming van Cort van der Linden	71
	<i>Onderlinge verstandhouding met Wilhelmina</i>	71
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	71
3.5.9	Cijfers en bespreking	73
3.5.10	Samenvatting	73
3.6	Het tijdperk Juliana	74
3.6.1	Inleiding	74
3.6.2	Start van het koningschap	74
3.6.3	Stijl van regeren en relatie tot de ministers	74
3.6.4	Rol van de adel	75
3.6.5	Benoemingen tot Minister van Staat	75
	<i>De benoeming van Beel</i>	75
	<i>De benoeming van Cals</i>	76
	<i>Een verzoek om advies aan Drees en Oud:</i>	
	<i>een opdracht waarvoor het ministerschap van Staat is bedoeld</i>	77
	<i>De benoeming van Klompé</i>	78
3.6.6	Cijfers en bespreking	78
3.6.7	Samenvatting	79
3.7	Het tijdperk Beatrix	79
3.7.1	Inleiding	79
3.7.2	Start van het koningschap	79
3.7.3	Stijl van regeren en relatie tot de ministers	80
3.7.4	Benoemingen tot Minister van Staat	81
3.7.5	De benoeming van Korthals Altes	82
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	82
3.7.6	De benoeming van Tjeenk Willink	82
	<i>Een benoeming met een bedoeling</i>	83
3.7.7	Cijfers en bespreking	83
3.7.8	Samenvatting	83
3.8	Redenen voor het toekennen van het ministerschap van Staat	84



<b>4 De Minister van Staat in het huidige staatsbestel</b>	85
4.1 Inleiding	85
4.2 De 'profielchets' van de Minister van Staat	85
4.3 Het proces in aanloop naar een benoeming; bepalende (f)actoren	87
4.3.1 Als de spoeling dun(ner) wordt	87
4.3.2 Het staatshoofd en de premier; de geheimen van de Kneuterdijk, Soestdijk en het Noordeinde	87
4.3.3 Op een dag gaat de telefoon	90
4.4 Het geheim van de Trêveszaal	91
4.5 Normatief en constitutioneel kader	91
4.6. Patronen in benoemingen	92
4.7 Een geschenk dat soms uitblijft	94
4.8 Het benoemingsbesluit tot Minister van Staat	95
4.8.1 Formulering van het kb	95
4.8.2 Intrekking van het benoemingsbesluit (inclusief de 'kwestie De Geer')	95
4.9 Activiteiten van de Minister van Staat	97
4.10 De benoeming van Balkenende	98
4.11 De Minister van Staat wacht rustig af en heeft (g)een mening	99
4.12 Faciliteiten	100
4.13 De Minister van Staat in het buitenland	101
4.14 De Minister van Staat in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid	102
4.15 Grenzen aan het optreden van de Minister van Staat	103
4.16 Vergelijking met het decoratiestelsel	104
4.17 Samenvatting	106
<b>5 De Minister van Staat in andere landen</b>	108
5.1 Betekenis van rechtsvergelijking, methode en wijze van aanpak	108
5.2 Keuze van de landen	109
5.3 België	110
5.3.1 Regeling in de Grondwet en regering?	110
5.3.2 Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?	110
5.3.3 Bijzondere facetten	112
5.4 Nieuw-Zeeland	114
5.4.1 Regeling in de Grondwet en regering?	114
5.4.2 Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?	114
5.4.3 Bijzondere facetten	115
5.5 Frankrijk	115
5.6 Duitsland	116
5.6.1 Regeling in de Grondwet en regering?	116
5.6.2 Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?	116
5.6.3 Bijzondere facetten	117
5.7 Zweden	117

5.7.1	Regeling in de Grondwet en regering?	117
5.7.2	Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?	117
5.7.3	Bijzondere facetten	118
5.8	Verenigd Koninkrijk	118
5.8.1	Regeling in de Grondwet en regering?	118
5.8.2	Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?	118
5.8.3	Bijzonder facet: de Privy Council	119
5.9	Vergelijking met Nederland	122
5.10	Samenvatting en slotwoord	123
<b>6</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>124</b>
6.1	Inleiding	124
6.2	Minister van Staat, enig in zijn soort	124
6.3	Eretitel, of tóch meer dan dat?	125
6.4	Van ambt naar eretitel	126
6.5	Een erebaan waar mist omheen hangt	128
6.6	De Minister van Staat in rechtsvergelijkend perspectief	129
6.7	Originaliteit en voortbestaan van de Minister van Staat	130
6.8	Uitkomsten van de verkregen data	131
	<b>Summary</b>	<b>133</b>
	<b>Literatuurlijst</b>	<b>137</b>
	<b>Bijlagen</b>	<b>152</b>
A	Lijst van alle Ministers van Staat	152
B	Overzicht van geïnterviewde en benaderde personen	158
C	Het benoemingsbesluit van mr. P.W.A. Cort van der Linden	159
D	Aangeboden treinfaciliteit aan mr. P.W.A. Cort van der Linden	160
E	Publicatie in de <i>Staatscourant</i> van de benoeming van mr. F. Korthals Altes	161
	<b>Persoonsnamenregister</b>	<b>162</b>
	<b>Curriculum vitae</b>	<b>164</b>



# Woord vooraf

‘Een leuk maar wel erg specieus onderwerp.’ Dat was de eerste spontane reactie van mijn beoogde promotor toen ik hem in de zomer van 2018 het plan voorlegde om een proefschrift te gaan schrijven over de Minister van Staat. Hij was op vakantie en zou er later op terugkomen. Daarna ging het redelijk voortvarend. Ik zette wat gedachten en voorstellen op papier, kreeg ‘groen licht’ en kon aan de slag. De contacten met prof. dr. W.J.M. (Wim) Voermans – deels niet fysiek vanwege de Covid-19-pandemie – waren altijd inspirerend. Dat karakteriseert zijn persoon. Je kwam er iedere keer van terug met de nodige opmerkingen en suggesties (plus extra werk), maar het smaakte telkens ook naar meer. Ik dank Wim als promotor voor het meedenken, enthousiasmeren en iedere keer samen in gang zetten van het vervolgtraject. Aan de behoefte om intellectueel en wetenschappelijk uitgedaagd te worden is met dit onderzoek zeker tegemoet gekomen, hoe lastig en confronterend dit soms ook was. Maar – om in dit kader een zin uit een nummer van de band Coldplay aan te halen – *Nobody said it was easy*. Wat ik van onze ontmoetingen heb geleerd is dat een promovendus eigenlijk een drone zou moeten hebben die om de zoveel tijd boven de stof kan cirkelen. Met als centrale vraag: wat neem ik nu van een afstand waar aan gebeurtenissen, ontwikkelingen en patronen?

Verder wil ik de leden van de promotiecommissie, prof. mr. G. Boogaard, prof. dr. H. te Velde, prof. mr. J. Uzman en prof. dr. A.E.M. Leijten bedanken voor hun bereidheid zitting te nemen in de commissie en voor de nuttige opmerkingen bij het manuscript.

Graag dank ik ook de mensen die ik voor dit onderzoek heb benaderd. Voor een interview of met specifieke vragen. Zij waren voor mij een belangrijke informatiebron. Daarnaast gaat mijn dank uit naar bibliothecaris Marianne Michielsen van de rechtbank Zeeland-West-Brabant die graag wilde meedenken om aan de literatuur voor mijn onderzoek te komen. En natuurlijk mag mijn sociale kring niet ontbreken. Geregeld werd er geïnformeerd naar de voortgang. Dat was fijn. Daarnaast gaat mijn speciale dank uit naar collega-rechter en paranimf Perkaas Toekoen die als meezezer wilde fungeren. Ik heb zijn aanbod met beide handen aangegrepen. En van feedback wordt een concept alleen maar beter. Mijn kinderen Lonneke en (paranimf) Menno waren mijn handige ‘digitale/online’ handjes. Het meest bedank ik Trix die mij eerst en vooral heeft gesteund door mij thuis al die tijd ongestoord mijn gang te laten gaan. Daarnaast had zij als neutrale toeschouwer spontane en treffende observaties of reacties die ik goed kon gebruiken.



# Inleiding

## 1.1 Aanleiding en onderwerp van het onderzoek

Ons land houdt politici en bestuurders die hun sporen hebben verdiend graag in ere. Zo kennen veel steden of dorpen een Thorbeckelaan, een Abraham Kuypersstraat of een Willem Dreessingel.<sup>1</sup> Staatslieden. Mannen van staat. Politieke achtergrond lijkt daarbij minder van belang. Het gaat meer om de grote betekenis die de persoon in kwestie heeft gehad in bestuurlijk en maatschappelijk opzicht. Een selecte groep wordt, vaak na een actieve loopbaan, op voordracht van de ministerraad door de koning benoemd tot Minister van Staat en in die hoedanigheid benaderd voor het verrichten van bepaalde activiteiten of het uitvoeren van specifieke opdrachten.<sup>2</sup>

Zo ook in het jaar 2001. Vanaf het moment dat de regering de Tweede Kamer had geïnformeerd over het voorgenomen huwelijk van de Prins van Oranje en Máxima Zorreguieta, vormde de positie en rol van haar vader in de regering van president Videla van Argentinië een onderwerp waar niet omheen kon worden gegaan. Nadat professor Baud in opdracht van de regering onderzoek had gedaan naar de periode van militair bewind en repressie in Argentinië, was het Minister van Staat Van der Stoep die van de regering het verzoek kreeg om de bevindingen van dat onderzoek met Zorreguieta te bespreken. Van der Stoep werd nadrukkelijk meegegeven om Zorreguieta een schets te geven van de gevoelens en opvattingen in de Nederlandse samenleving over de gebeurtenissen in Argentinië in die periode. Van der Stoep voerde op 15 en 16 februari 2001 in New York en op 10 maart 2001 in São Paulo een drietal uitvoerige en intensieve gesprekken met Zorreguieta. Het was minister-president Kok die namens de regering eind maart 2001 de Tweede Kamer informeerde dat Zorreguieta – op basis van het onderzoeksrapport van Baud en de nadere gesprekken met Van der Stoep – tot het inzicht was gekomen dat het beter was dat hij bij de komende huwelijksplechtigheden niet aanwezig zou zijn.<sup>3</sup>

- 1 Zij voeren de top drie aan van straatnamen die naar een premier zijn vernoemd (met een aantal van respectievelijk 161, 137 en 90 straatnamen dat hun naam draagt). Bron: *Elsevier Weekblad*, 29 februari 2020, nr. 9.
- 2 In dit onderzoek wordt de Minister van Staat met twee hoofdletters aangeduid. Daarbij wordt de schrijfwijze gevolgd die in koninklijke besluiten tot benoeming en op de site van de Rijksoverheid wordt gehanteerd. Daarnaast wordt naar de Minister van Staat verwezen als een 'hij'. De Grondwet wordt met een hoofdletter geschreven (zie onder andere artikel 49).
- 3 Zie onder meer de brief van de minister-president aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 30 maart 2001, *Kamerstukken* II 2000/01, 27662, 1 (Kamerbrief).

Van der Stoel had als Minister van Staat, met zijn ervaring van onder andere minister van Buitenlandse Zaken en diplomaat, met deze missie een prestatie van formaat afgeleverd. Het was (toen nog) Koningin Beatrix die hem in een persoonlijke brief daarvoor bedankte en hem roemde om zijn 'grote inspanningen, geduld en tact'.<sup>4</sup> Een confrontatie van meningsvorming rondom het Nederlandse vorstenhuis was, dankzij de verrichtingen van Van der Stoel, uitgebleven.<sup>5</sup>

De benoemingen tot Minister van Staat komen maar eens in de zoveel jaren voorbij en wat betreft hun aantal hebben zij een tamelijk exclusief karakter.<sup>6</sup> In 2018 werden de oud-ministers Dekker, Sorgdrager en De Hoop Scheffer benoemd tot Minister van Staat.<sup>7</sup> Het bleek in dit kader een 'rijk' jaar te zijn, want net voor de jaarwisseling werd ook oud-minister en tot voor kort vice-president van de Raad van State Donner door de ministerraad voorgedragen voor benoeming tot Minister van Staat.<sup>8</sup> Dit roept de vraag op of alleen voormalige ministers als titularissen<sup>9</sup> in aanmerking (kunnen) komen. Dit blijkt niet het geval te zijn, zoals verder uit dit onderzoek zal blijken.

Niet alleen de benoemingen hebben een terugkerend karakter. Dit geldt ook voor de commentaren daarover in de media. Vaak bevatten deze berichten ook de vraag wat het ministerschap van Staat eigenlijk inhoudt. Over dit laatste blijkt weinig tot niets bekend te zijn, waardoor de inhoud van dit specifieke ministerschap alleen maar raadselachtiger wordt. Zo stipt De Bruyne aan wie toch die ministers zijn die nooit in de Tweede Kamer verschijnen om daar verantwoording af te leggen, niet de scepter zwaaien over een omvangrijk leger ambtenaren en evenmin de beschikking hebben over een gereed staande dienstauto,<sup>10</sup> terwijl ze zich wel permanent – en over de verschillende kabinetten heen – minister mogen noemen. Koppen als een 'mysterieuze erebaan' verschijnen in de krant, evenals woorden als 'schimmig', een 'gesloten circuit' en benoemingen die worden 'bedisseld'.<sup>11</sup> Ook wordt gesproken over een 'erebaan waarop niemand recht heeft', een 'zweem van geheimzinnigheid' waarmee de Minister van Staat is omgeven en wordt niet alleen of zozeer geschreven over hen die wél zijn benoemd maar ook over oud-politici die het ministerschap van Staat, soms tot grote teleurstelling, zijn misgelopen.<sup>12</sup>

Zeker nu er uit officiële bronnen weinig over deze toch wel begeerde 'Haagse geste' bekend is, is het van belang om de Minister van Staat nader te onderzoeken. Per slot van rekening loopt deze staatkundige 'figuur' al meer dan tweehonderd jaar als een rode

4 Bleich 2018, p. 415.

5 Bleich 2018, p. 428.

6 Voor de volledigheid wordt nog vermeld dat dit onderzoek zich toespitst op (benoemingen tot Minister van Staat in) Nederland. Het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden blijft hier buiten beschouwing.

7 Zij werden benoemd op 22 juni 2018.

8 Het jaar 2018 was aan de andere kant ook een jaar met een zwarte rand door het overlijden van de Ministers van Staat Lubbers en Kok.

9 Deze term is ontleend aan Dölle, zie Dölle 2014, p. 104.

10 Zie het *Reformatoerisch Dagblad* van 10 april 1987.

11 Zie de *Volkskrant* van 27 juni 2018.

12 Zie de *Volkskrant* van 30 mei 2017. Zo zijn de oud-premiers De Jong en Van Agt na hun politieke carrière *niet* benoemd tot Minister van Staat. Zie ook *NRC Handelsblad* van 19 oktober 2011.

draad door ons staatsbestel terwijl we nauwelijks iets van dit specifieke ministerschap weten.<sup>13</sup> Ook intrigeert aan de ene kant de omstandigheid dat er voor het verkrijgen van deze titel geen advertentie in de krant verschijnt, er evenmin een sollicitatieprocedure wordt opengesteld en ook een profielschets ontbreekt.<sup>14</sup> Dit terwijl aan de andere kant de Minister van Staat een begrip is en aanzien heeft.<sup>15</sup> Bij wijze van hypothese wordt de stelling opgeworpen dat het ministerschap van Staat dan toch meer moet behelzen dan uitsluitend en alleen een (ere)titel.

## 1.2 Probleemstelling, deelvragen en plan van behandeling

Dit onderzoek is er op gericht inzicht te geven in het ministerschap van Staat, zowel historisch als politiek-juridisch. Daarom begint dit onderzoek bij het verleden. Uit het tweede hoofdstuk volgt dat de Minister van Staat in de historie – vanaf 1806<sup>16</sup> en gedurende een vrij korte periode – een andere functie had dan nu het geval is. Via de benoemingen tot Minister van Staat per staatshoofd komen we uit bij het vierde hoofdstuk waarin de Minister van Staat, zoals we die nu kennen, in al zijn facetten wordt onderzocht.

Om te komen tot een zo compleet mogelijke analyse van de Minister van Staat luidt de probleemstelling:

Welke *ontwikkeling* heeft het ministerschap van Staat doorgemaakt, welke *betekenis* heeft de Minister van Staat gehad in juridische en politieke zin en *wat* kan worden gezegd over het huidige ministerschap van Staat, zowel in Nederland als in diverse andere landen?

Voor de beantwoording van de probleemstelling zijn diverse ondersteunende deelvragen geformuleerd.

Het ministerschap van Staat kent een voorgeschiedenis die – in ons land – begint rond het jaar 1806. Wat voor een soort ‘figuur’ was de Minister van Staat toen? Hoe valt het ambt in die periode te typeren? Wat was zijn rol in het staatsbestel? En wie bekleedde het ministerschap van Staat als eerste? En hoe origineel is ‘de Minister van Staat’ eigenlijk? Is het een Nederlandse ‘vondst’ of hebben we dit ministerschap misschien ‘afgekeken’ van een ander land? Welke weg heeft het ministerschap van Staat doorlopen binnen het (on)geschreven staatsrecht? Deze vragen staan centraal in het tweede hoofdstuk dat zich richt op het *ontstaan* en de *ontwikkeling* van de Minister van Staat.

In het derde hoofdstuk worden benoemingen tot Minister van Staat telkens uitgesplitst naar staatshoofd. Van koning Willem I in 1813 tot uiteindelijk koning Willem-

13 In dit kader wordt ook verwezen naar de eerste zin van de ondertitel van dit onderzoek.

14 Zie ook het commentaar in *de Volkskrant* van 14 oktober 2022 over de benoeming van Balkenende.

15 Ter illustratie: in geval van overlijden staat in rouwadvertenties in kranten onder de naam van de overledene steevast en gecentreerd: Minister van Staat, zoals bij Van Kemenade, overleden op 19 februari 2020.

16 Vanwege deze oorsprong zullen hier en daar ook woorden en zinnen in oud-Nederlands worden aangehaald.



Alexander vanaf 2013 wordt per regeerperiode gekeken naar de benoemingen. Valt er iets op aan deze benoemingen als ze specifiek per koning(in) worden bekeken? Speelt de *tijdgeest* daarbij een rol? En had de koning(in) misschien een *doel* voor ogen met benoemingen tot Minister van Staat? En valt het *type persoon* van de koning(in) te relateren aan bepaalde benoemingen tot Minister van Staat?

Vervolgens staat het vierde hoofdstuk in het teken van de Minister van Staat zoals we die nu kennen. Eerder werd al opgemerkt dat het ministerschap van Staat met een zekere schimmigheid is omgegeven. We weten eigenlijk niet zoveel over deze minister en wat hij precies mag of doet. Wat valt er te zeggen over de *benoeming* tot Minister van Staat? En hoe verloopt precies het *proces* dat uiteindelijk uitmondt in een benoeming? Welke (f)actoren spelen daarin een rol? En hoe valt het ministerschap van Staat inhoudelijk te duiden? Er is geen profielschets voor de Minister van Staat. Is er sprake van enige omlijning? Staat het de betrokken minister – bij het ontbreken van een kader – geheel vrij om het ministerschap vorm te geven of bepaalt de invulling in het verleden mede de vervulling in het heden? Welke *activiteiten* vervult de Minister van Staat zoal en hoe staan deze activiteiten bijvoorbeeld in relatie tot het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid?

Alle antwoorden op de hierboven geformuleerde vragen leiden tot een beantwoording van de centrale vragen uit de probleemstelling. Dit gebeurt in het laatste, zesde, hoofdstuk, waarin de bevindingen van het onderzoek met elkaar in verband zullen worden gebracht en waarin conclusies worden getrokken. In het nog tussenliggende, vijfde, hoofdstuk wordt bij wijze van rechtsvergelijking nagegaan in welke mate verschillende andere landen ook een Minister van Staat kennen en wordt bezien welke parallellen en verschillen er bestaan met (de invulling van) het ministerschap van Staat in Nederland.

### 1.3 Gebruikte methoden van onderzoek

Bij het doen van dit onderzoek is geprobeerd de indicatoren voor kwaliteit van rechtswetenschappelijk onderzoek in het achterhoofd mee te nemen en toe te passen. Als daarbij wordt aangesloten bij de rangorde die juristen zelf in die indicatoren aanbrengen, is allereerst gelet op de aanwezigheid van een duidelijke onderzoeksvraag (uiteraard inclusief de subvragen). Ook is gelet op het gebruiken van heldere en precieze taal.<sup>17</sup>

Twee uiteenlopende methoden van onderzoek zijn hier toegepast.

#### Literatuur- en bronnenonderzoek

Dit onderzoek is historisch-systematisch en juridisch van aard. Daarbij worden de vragen uit de probleemstelling en de onderliggende deelvragen beantwoord op basis van

<sup>17</sup> Zie Van Boom & Van Gestel 2015, p. 1336-1347. Zij wijzen daarnaast als indicator op bijvoorbeeld bronnenverantwoording en een goed uitgewerkte methode van onderzoek.

wat over (en ook door) Ministers van Staat is geschreven in zowel (hand)boeken als tijdschriften. Ook is de parlementaire geschiedenis – meer in het bijzonder Kamerstukken, Handelingen van de Staten-Generaal en notulen van de ministerraad – bij het onderzoek betrokken. Daarnaast is beeldmateriaal – zoals politieke documentaires – op televisie en op internet bestudeerd. Ook is archiefonderzoek gedaan naar benoemingen tot Minister van Staat.

Omdat het onderzoek start met de Minister van Staat vanaf de negentiende eeuw heeft het onderzoek allereerst een historische component. Aan de hand van bronnenonderzoek, meer in het bijzonder informatie afkomstig uit biografieën en memoires van tot Minister van Staat benoemde oud-politici, is daarnaast geprobeerd meer te weten te komen over (de eigen ervaringen van) Ministers van Staat. Enige voorzichtigheid is hierbij op zijn plaats. Deze gegevens zijn namelijk naar hun aard subjectief en kunnen in meer of mindere mate gekleurd zijn. Aan de andere kant kan informatie van zó dichtbij en rondom de bron een extra en uniek inzicht geven in de manier waarop tegen het ministerschap van Staat wordt aangekeken en hoe het wordt ingevuld.

Tot slot zijn data verzameld en geanalyseerd, die onder andere hebben geleid tot het (kunnen) samenstellen van een overzicht van alle benoemingen tot Minister van Staat (opgenomen in een bijlage bij dit onderzoek), een onderverdeling naar politieke achtergrond van de Ministers van Staat (zie het vierde hoofdstuk) en een onderverdeling van benoemingen tot Minister van Staat per staatshoofd (zie hiervoor het derde hoofdstuk). Zeker met dit laatste kunnen de benoemingen ook worden geplaatst en geduid in de tijd waarin ze hebben plaatsgevonden.

## Interviews

De huidige Ministers van Staat vormen een belangrijke en exclusieve informatiebron om een beeld te krijgen wat dit bijzondere ministerschap nu precies behelst. Hiervoor zijn diverse Ministers van Staat benaderd en geïnterviewd.<sup>18</sup> Het zijn deze diepte-interviews die de basis en tevens de steunpilaren vormen voor dit onderzoek.<sup>19</sup> Daarnaast zijn contacten gelegd met andere actoren die een rol vervullen bij of rondom de benoeming van de Minister van Staat, zoals het departement van Algemene Zaken. Ook personen die op een andere manier informatie konden verschaffen over de Minister van Staat in ons land en daarbuiten en daarom een waardevolle bron waren zijn benaderd met vragen en/of geïnterviewd. Deze mix aan respondenten maakt dat zij gezamenlijk een bijdrage konden geven waar het gaat om hun ervaringen, opvattingen én visie ten aanzien van de vormgeving van het ministerschap van Staat.

Wat betreft de methodologische verantwoording wordt nog opgemerkt dat de interviews zijn gehouden aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst. Ook

18 Om pragmatische redenen is ervoor gekozen niet alle Ministers van Staat te interviewen. Als bijlage bij het onderzoek is een lijst van geïnterviewde en benaderde personen opgenomen.

19 Meer in het bijzonder voor de hoofdstukken 4 en 6.

om de gegeven antwoorden goed te kunnen vergelijken. Vanzelfsprekend werd naast deze vragen in elk gesprek doorggevraagd op reacties van de Ministers van Staat.

De gesprekken waren redelijk formeel van aard, waarbij de antwoorden zijn verwerkt in de tekst. Deze zijn niet tot een persoon herleidbaar.<sup>20</sup>

Dit onderzoek is hoofdzakelijk kwalitatief van aard. Omdat cijfermateriaal vaak op een andere manier inzicht kan bieden, zijn daarnaast ook kwantitatieve elementen opgenomen zoals tabellen en grafieken over benoemde Ministers van Staat.

#### 1.4 Nut en afbakening van het onderzoek

Eerder is gesignaleerd dat over de betekenis en rol van de Minister van Staat vanaf het verleden tot nu niet veel bekend is. Bronmateriaal over het ministerschap van Staat is schaars en de aanwezige informatie is behoorlijk ‘versnipperd’ in de vorm van artikelen en bijdragen in boeken. Daarnaast ontbreekt zicht op wat het huidige ministerschap van Staat precies inhoudt. Om deze reden is het in *wetenschappelijk* opzicht van waarde om – via de eerder genoemde, verschillende methoden van onderzoek – informatie over de Minister van Staat te verzamelen, met elkaar in verband te brengen en nader te onderzoeken.<sup>21</sup> Hiermee ontstaat een beeld van ruim twee eeuwen Minister van Staat en wordt meer helderheid over deze minister verkregen. Daarnaast wordt met het geven van inzicht in het ministerschap van Staat geprobeerd een (bescheiden) bijdrage te leveren aan het totaal aan kennis over de bestuurlijke organisatie en haar instituties in Nederland, waar de Minister van Staat er één van is.

Het is nog van belang te vermelden dat dit onderzoek zich richt op de constitutionele en feitelijke betekenis van de Minister van Staat, zoals die op dit moment een plaats heeft in de Nederlandse staatsrechtelijke en staatkundige verhoudingen. De huidige status quo van de Minister van Staat is dus als uitgangspunt genomen. De vraag hoe het ministerschap van Staat ook zou kunnen worden ingevuld en wellicht uitgebreid, valt buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

20 Uit een oogpunt van transparantie en verifieerbaarheid zijn de verslagen van de (opgenomen) gesprekken in bezit van zowel de promotor als de promovendus. Dit geldt eveneens voor de schriftelijk gestelde vragen aan enkele anderen (en de verkregen reacties).

21 Voor de volledigheid wordt in dit kader nog gewezen op twee verwante dissertaties, te weten die van Engels over de Minister zonder Portefeuille (Engels 1987) en van Rehwinkel over de minister-president (Rehwinkel 1991).

# De Minister van Staat in historisch perspectief

## 2.1 Het ministerschap van Staat: een ambt met Franse wortels

Om de ontwikkeling van het ministerschap van Staat inzichtelijk te maken is het van belang om te periodiseren.<sup>1</sup> Voor de oorsprong van de Minister van Staat én de politiek-geografische context waarin dit plaatsvond, gaan we terug naar de tijd van Napoleon aan het einde van de achttiende eeuw en het begin van de negentiende eeuw, ook wel de Franse tijd<sup>2</sup> genoemd. Deze periode valt, puntsgewijs, uiteen in een drietal fasen:<sup>3</sup>

- De *Bataafse Republiek* van 1795 tot 1806;
- Het *Koninkrijk Holland* met de broer van Napoleon (Lodewijk Napoleon)<sup>4</sup> als koning van 1806<sup>5</sup> tot 1810<sup>6</sup>;
- De periode 1810 tot 21 november 2013<sup>7</sup> waarbij Nederland een provincie of vazalstaat van Frankrijk was (de *inlijving* van Nederland bij het Franse keizerrijk).

De achttiende eeuw was het tijdperk van de Verlichting en het rationalisme met belangrijke denkers als Rousseau en Kant, waarbij het zwaartepunt van de Verlichting als culturele stroming eerst in Frankrijk lag en zich later verplaatste naar Duitsland.<sup>8</sup> In West-Europa ontstaan hervormingsbewegingen van ‘patriotten’ die uitgaan van vaderlandsliefde en burgerschap en die de staat willen inrichten met de idealen van de Verlichting in het achterhoofd. Om dat te bereiken willen zij meer invloed op het bestuur.<sup>9</sup> Toen in 1789 in Frankrijk de revolutie uitbrak, hoopten de naar Frankrijk uitgeweken Nederlandse patriotten met Franse steun ook de revolutionaire beginselen van vrijheid, gelijkheid en broederschap in de Republiek der Zeven Verenigde

1 Bij het schrijven van dit hoofdstuk is onder andere gebruik gemaakt van de openbare (digitale) bronnen <http://www.denederlandsegrondwet.nl> en <http://www.parlement.com>.

2 Zie bijvoorbeeld Aerts 1999, p. 15.

3 Zie bijvoorbeeld Koops, Bultje & Frijters 2008, p. 149.

4 In het Frans aangeduid als Louis Bonaparte of Louis Napoleon.

5 Meer specifiek: op 5 juni 1806 vroeg een Nederlandse delegatie in Parijs bij petitie aan Napoleon om zijn broer Lodewijk Napoleon tot koning van het Koninkrijk Holland te laten kronen. Zie Hallebeek & Sirks 2006, p. 7. De Constitutie voor het Koninkrijk Holland trad op 7 augustus 1806 in werking, zie Dölle 2006, p. 25.

6 Meer specifiek: Lodewijk Napoleon vluchtte op 2 juli 1810, waarna Holland op 9 juli 1810 bij keizerlijk decreet bij Frankrijk werd ingelijfd. Zie Harouel 2006, p. 23.

7 Zie bijvoorbeeld Hallebeek & Sirks 2012, p. 7.

8 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 87.

9 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 88.

Nederlanden tot stand te kunnen brengen.<sup>10</sup> De Franse plannen gingen echter verder. Nadat Frankrijk in 1792 in oorlog raakte met Oostenrijk en de Franse Republiek ook de oorlog verklaarde aan de koning van Engeland en de Nederlandse stadhouder Willem v,<sup>11</sup> rukte het Franse leger vanaf oktober 1794 de Republiek binnen, te beginnen in de steden 's-Hertogenbosch en Nijmegen, en nam daar het bestuur over.<sup>12</sup> Dit was het begin van de Bataafse Omwenteling of Revolutie. Toen vervolgens in januari 1795 de opmars in de richting van Holland en Utrecht volgde, zag stadhouder Willem v in dat zijn positie onhoudbaar was geworden.<sup>13</sup> Hij vluchtte daarop met zijn gezin naar Engeland.<sup>14</sup>

Na de in 1795 ingezette omwenteling – waarbij de Bataafse Republiek<sup>15</sup> de binnenlandse zaken in eigen beheer mocht houden maar internationaal sprake was van een satelliet van Frankrijk<sup>16</sup> – volgde er in de jaren 1795-1798 een intensief debat over de inrichting van de samenleving en het politiek systeem. De nieuwe Bataafse Republiek moest vanaf de basis beginnen en gaan werken aan een nieuwe constitutie.<sup>17</sup> Deze laatste kwam er niet zo maar. Nadat de Nationale Vergadering als opvolger van de Staten-Generaal in maart 1796 de taak kreeg een grondwet op te stellen werd een eerste ontwerp verworpen,<sup>18</sup> waarbij januari 1798 ook nog een staatsgreep werd gepleegd door radicale republikeinen. Nadat het parlement was gezuiverd van mogelijke tegenstemmers, zoals orangisten en federalisten, werd een nieuw grondwetsontwerp alsnog drie maanden later goedgekeurd.<sup>19</sup> Het was de Staatsregeling ('voor het Bataafsche Volk') van 1 mei 1798, die als de eerste echte Nederlandse grondwet mag gelden.<sup>20</sup> Daarbij werd de oude federale Republiek omgezet in een eenheidsstaat, was iedereen gelijk voor de wet, werd een scheiding tussen kerk en staat ingesteld en kwam er een scheiding van de staatsmachten.<sup>21</sup> De centralistische opzet van deze regeling – waarbij de departementen verantwoording schuldig zijn aan het centrale Uitvoerend Bewind<sup>22</sup> – zorgde echter niet voor draagvlak hiervoor onder de Bataven, waardoor deze regeling al naar drie jaar plaatsmaakte voor de Staatsregeling van 1801. Het federaal stelsel werd heringevoerd en er kwam tussen 1801 en 1805 een Gemeene-

10 Aerts 1999, p. 36.

11 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 89.

12 Van den Berg & Vis, p. 34.

13 Aerts 1999, p. 37.

14 Van den Berg & Vis 2013, p. 34-35.

15 Waarbij de naam 'Bataafs' is ontleend aan de Batavieren, naar de Germaanse stam die in de Romeinse tijd in de Betuwe leefde waarbij de mannen mee wilden beslissen over zaken van algemeen belang. Zie Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 90.

16 Roegiers & Van Sas 2001, p. 222.

17 Van den Berg & Vis 2013, p. 15.

18 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 92. Aerts 1999, p. 40. Ook Roegiers & Van Sas 2001, p. 228. Tevens Van den Berg & Vis 2013, p. 56-57.

19 Aerts 1999, p. 41.

20 Van den Berg & Vis 2013, p. 73.

21 Aerts 1999, p. 41-42. Volgens Aerts was er in de beginjaren van de Bataafse Republiek sprake van een 'radicaal democratische stemming' waarin iedereen – los van rang en stand – elkaar aansprak met 'burger' en 'burgeres', zie Aerts 2013, p. 253.

22 Van den Berg & Vis 2013, p. 79.

best onder leiding van een twaalfhoofdig Staatsbewind dat een combinatie was van het voormalige regentenbestuur en de autoritaire stijl van Napoleon.<sup>23</sup> De Fransen gingen zich steeds minder als bevrijders en meer als bezetters gedragen.<sup>24</sup> Volgens hen was de staat te veel en de maatschappij te weinig op Frankrijk gericht.<sup>25</sup>

In 1805 werd weer gewisseld van systeem en werd door Napoleon de functie van raadpensionaris gecreëerd in de persoon van Rutger Jan Schimmelpenninck. Hij was eigenlijk de eerste president van ons land (en wilde dat ook graag uitstralen) maar daar wilde Napoleon niets van weten. Hij gaf de voorkeur aan de titel raadpensionaris die meer met de oude Republiek was verbonden.<sup>26</sup> Hoewel Schimmelpenninck er niet alleen in slaagde plannen te bedenken maar deze ook uit te voeren (op het gebied van belastingheffing en scholen), werd Schimmelpenninck in 1806, dus al na een jaar, door Napoleon bedankt voor zijn diensten en vervangen door diens broer Lodewijk.<sup>27</sup> Nederland werd een monarchie.<sup>28</sup>

Ondertussen moest ook voor deze nieuwe staatsvorm een fatsoenlijke regeling van de staatsinstellingen komen. De Constitutie van 1806 (Constitutie) werd op 7 augustus 1806 vastgesteld. Deze Constitutie was een resultaat van wat het Tractaat van 24 mei 1806 en het Decreet van 5 juni 1806 al bepaalden, evenals de Constitutionele Wetten.<sup>29</sup> En het zijn deze laatste wetten waarin de benaming ‘Minister van Staat’ voor het eerst voorkomt, als opvolger van de ‘Secretarissen van Staat’ uit de regeling van 1805 en de ‘agenten’ uit de eerste Bataafse Staatsregeling van 1798.<sup>30</sup> Dit trio zou zich in de tijd gaan ontwikkelen als de belangrijkste bestuurders.<sup>31</sup> Volgens Van den Berg en Vis zouden zij na 1805 de eigenlijke bewindslieden worden én blijven.<sup>32</sup> Zij waren de ambtelijke leidinggevendenden op de departementen die uit het niets moesten worden opgebouwd.<sup>33</sup> Zo bepaalde de ‘Derde Afdeeling. Van den Koning’<sup>34</sup> in artikel 5:

De Algemeene bestiering des Koninkrijks is, onder 't onmiddelijk beleid van vier Ministers van Staat, door den Koning te benoemen, te weten:

Een Minister voor Buitenlandsche Zaken;

Een Minister der Zee- en Landmagt;

Een Minister der Financiën; en

Een Minister der Binnenlandsche Zaken.

23 Aerts 1999, p. 43. Ook De Haan 2013, p. 12.

24 Roegiers & Van Sas 2001, p. 230.

25 Van den Berg & Vis 2013, p. 80.

26 Hagen 2012, p. 222 en 223.

27 Roegiers & Van Sas 2001, p. 232.

28 Aerts vat (de politiek in) het tijdvak 1795-1806 samen door te spreken over een beeld van ‘onduidelijke machtsverhoudingen en eindeloze deliberaties over de staatkundige organisatie, doorkruist of vooruitgeduwd door coups die een afspiegeling waren van de fasen die de revolutie in Frankrijk doormaakte’, Aerts 1999, p. 39.

29 Dölle 2014, 1.8.4.

30 Hallebeek & Sirks 2006, p. 8. Ook Dölle 2006, p. 39 en 43.

31 Van den Berg & Vis 2013, p. 81.

32 Van den Berg & Vis 2013, p. 81.

33 Van den Berg & Vis 2013, p. 83.

34 Ook de *plaats* van de minister in de regeling is veelzeggend, namelijk in het hoofdstuk dat gaat over de Koning, zie Dölle 2006, p. 42.

De *benaming* ‘Minister van Staat’ zien we dus – wat betreft titel en ambt – voor het eerst in het Koninkrijk Holland.<sup>35</sup> Met een overzichtelijk aantal ministers, gericht op die inhoudelijke terreinen die het meest essentieel waren om een koninkrijk te kunnen leiden (zicht op ontwikkelingen in binnen- en buitenland, de centen en de verdediging van het land). Het aantal Ministers van Staat liep parallel met wat onder de Franse leiding als kerndepartementen werd beschouwd. Het was de Franse minister van *Binnenlandse*<sup>36</sup> Zaken Talleyrand die het inhoudelijke raamwerk voor de Constitutionele Wetten ontwierp,<sup>37</sup> waarbij overigens het hele concept van het Koninkrijk Holland door de keizer zelf is ontworpen en van zijn ‘patent’ is voorzien.<sup>38</sup> In de Constitutie zelf was een artikel 27 opgenomen dat regelde: ‘Het Generaal Bestuur des Koninkrijks is onder het onmiddellijk toezicht van Ministers van Staat; de Koning benoemt dezelve, en bepaalt hun getal en werkzaamheden.’

Het was de koning die de Ministers van Staat benoemde voor de uitvoering van het Generaal Bestuur, waarbij de Ministers van Staat aan het hoofd stonden van een departement. De ministers samen vormden tevens een collegiaal adviesorgaan in de zogeheten Staatsraad.<sup>39</sup> Artikel 29 van de Constitutie bepaalde: ‘De Koning benoemt een Staatsraad; de Ministers hebben rang, zitting en delibererende stem in den Staatsraad.’

Deze laatste rol van de ministers duidt er op dat van enige zelfstandige beslissingsbevoegdheid van de ministers geen sprake was. Zij fungeerden zowel individueel als gezamenlijk ‘slechts’ als advies- en overlegorgaan. De allesbepalende macht berustte eenhoofdig bij de koning.<sup>40</sup> Artikel 26 van de Constitutie bepaalde: ‘De Koning heeft, bij uitsluiting en zonder restrictie, de volle uitoefening der Regering en van alle de Magt, benoedigd om de uitvoering der Wetten van den Staat te verzekeren, en dezelfde te doen eerbiedigen’.

Met Ministers van Staat werd uitsluitend bedoeld op ministers die belast waren met het beheer van een departement. Zij moesten ‘op de winkel passen’ en hadden geen eigen bevoegdheid voor het voeren van bestuur en beleid. In feite waren de Ministers van Staat uitvoerenden, ‘managers’.<sup>41</sup> ‘Van het ministerschap van staat in een eenigszins gelijke hoedanigheid, als wij het heden ten dage kennen, is in die tijd nog geen sprake’, merkt Van Raalte op.<sup>42</sup> Of, volgens Oud, ‘zij (de ministers, *EJG*) krijgen ieder voor zich het oppertoezicht over een “departement” van het algemeen

35 De *wortels* van het ministerschap van Staat liggen nóg dieper of vroeger, namelijk in de zeventiende eeuw in Frankrijk, zoals hierna wordt behandeld in paragraaf zes. Zie ook Voermans 2021, p. 88.

36 Mijn cursivering, *EJG*. De Fransen beschouwden het ontwerpen van een constitutionele regeling voor Nederland dus als een binnenlandse aangelegenheid.

37 Dölle 2006, p. 28 en 31.

38 Dölle 2006, 30.

39 Zie ook Engels 2013, p. 1. De Staatsraad als adviesorgaan voor wetsvoorstellen en andere bestuursaangelegenheden is de voorloper van wat later de Raad van State genoemd zou gaan worden.

40 Waarbij artikel 19 van de Constitutie bepaalde dat de Kroon van Holland aan Zijne Majesteit LODEWIJK NAPOLEON (in kapitalen, *EJG*) behoort en in artikel 20 was geregeld dat ‘de persoon des Konings’ onschendbaar was. Volgens Harouel waren de ‘zusterrepublieken’ in beginsel onafhankelijk maar trok de Franse regering stevig aan de touwtjes, zie Harouel 2006, p. 18.

41 Zie ook Van den Berg & Vis 2013, p. 83.

42 Van Raalte 1915, p. 271.

bestuur. Maar zij zijn daarbij niet anders dan de *manus ministra* van de vorst. Zij zijn het niet die besturen, maar de vorst bestuurt door hen. Zij hebben uit te voeren, wat hij beveelt.<sup>43</sup> Zo lagen de verhoudingen. De minister (van Staat) aan het hoofd van een departement en als dienaar van de vorst.

Napoleon was niet tevreden over de manier waarop zijn broer het Koninkrijk Holland leidde.<sup>44</sup> Hij verweet zijn broer dat deze teveel bezig was met het krijgen van draagvlak onder zijn onderdanen,<sup>45</sup> terwijl hij zich volgens Napoleon meer moest richten op het dienen van de Franse belangen en het tegengaan van enige handel met de vijand Engeland.<sup>46</sup> Napoleon lijfde daarop het Koninkrijk Holland in 1810 in bij het Franse keizerrijk. Aan de ene kant leidde dit tot een volledig verlies van onafhankelijkheid maar anderzijds worden onder het bewind van Napoleon wel een aantal veranderingen doorgevoerd die blijvend op ons staatsbestel van invloed zouden zijn. Napoleon creëerde een hiërarchisch en rationeel bestuursstelsel met veel dezelfde instellingen en procedures, waarbij de bestuurders niet alleen op hun sociale status werden geselecteerd, maar ook op hun vaardigheden, kennis en loyaliteit.<sup>47</sup> Ook werden Franse wetboeken, de Burgerlijke Stand en het Kadaster ingevoerd.<sup>48</sup> Keizer Napoleon had hiermee een ‘inner Empire’ gecreëerd van vergelijkbare en gelijkgeschakelde instituties en dankzij hem was het oude, ‘verschrompelde’ Europa daarom al veel ‘moderner’ geworden dan hij zich waarschijnlijk realiseerde.<sup>49</sup>

Napoleon werd in oktober 1813 door de Russische en Pruisische legers in de Slag bij Leipzig verslagen.<sup>50</sup> Op het moment dat de Franse troepen zich in november 1813 uit de Hollandse Departementen terugtrokken, sprong Van Hogendorp in het machtsvacuüm dat ontstond. Samen met Van der Duyn van Maasdam stelde hij een tweetal proclamaties op waarin kennis werd gegeven van het ‘Algemeen Bestuur der Vereenigde Nederlanden’. Dit Algemeen Bestuur (of Voorlopig Bewind) werd op 29 november 1813 samengesteld.<sup>51</sup> Een dag later werd de zoon van stadhouder Willem v op 30 november 1813 zonder discussie als de Prins van Oranje<sup>52</sup> teruggehaald uit ballingschap en zette hij, vanuit Engeland, voet aan wal op het strand van Scheveningen.<sup>53</sup> Volgens Te Velde was Oranje ineens een nationaal etiket geworden

43 Oud 1967, p. 245.

44 Aerts 1999, p. 50. Ook De Haan 2013, p. 12.

45 Zo werd hij steeds aangeduid als *Lodewijk* en niet als *Louis* Napoleon en leerde hij de Nederlandse taal, zie Hallebeek & Sirks 2012, p. 7.

46 Roegiers & Van Sas 2001, p. 232.

47 Lok 2009, p. 13.

48 Roegiers & Van Sas 2001, p. 232-233. Zo krijgen mensen een achternaam, woningen een huisnummer en worden straatnamen ingevoerd.

49 De Graaf 2018, p. 24-25.

50 Waarna hij definitief ten val kwam bij de Slag bij Waterloo op 18 juni 1815. Zie bijvoorbeeld Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 121.

51 Efthymiou 2019, p. 25. Van den Berg en Vis betitelen deze actie als een ‘orangistische staatsgreep’ en de ‘vestiging van een tijdelijke dictatuur’, zie Van den Berg & Vis 2013, p. 185.

52 In 1806 was stadhouder Willem V (in Engeland) overleden en was zijn oudste zoon Willem Frederik van erfprins de Prins van Oranje en hoofd van de familie geworden. Zie onder meer Uitterhoeve 2015, p. 23.

53 Van Sas 2008, p. 29 en 57.



en was de naam Oranje symbool van een omwenteling.<sup>54</sup> Op 6 december 1813 nam hij als Willem I, Soeverein Vorst der Vereenigde Nederlanden, het gezag over van het Algemeen Bestuur.<sup>55</sup> Hij wilde de soevereiniteit alleen aanvaarden als dit gebeurde onder de aanvaarding van 'een wijze constitutie'.<sup>56</sup> Met deze taak werd (opnieuw) Van Hogendorp met een commissie belast. Van Hogendorp stond bij het begin van de werkzaamheden niet helemaal met lege handen. Hij had namelijk onder het Koninkrijk Holland al in stilte<sup>57</sup> gewerkt aan een Schets van een Grondwet ontworpen, die nadien nog wat was gewijzigd.<sup>58</sup> Dat Van Hogendorp al het nodige voorwerk had verricht, wilde niet zeggen dat de andere commissieleden zonder meer met de ideeën van Van Hogendorp akkoord gingen. Hij kon nogal omslachtig en dromerig zijn in zijn plannen<sup>59</sup> en het waren de oud-Franse bestuurders Van Maanen, Elout en Röell binnen de commissie die hun voorzitter onder druk zetten om zijn meest conservatieve voorstellen te laten vallen.<sup>60</sup> Er moest namelijk een werkbare Grondwet gemaakt worden, met oude<sup>61</sup> en nieuwe elementen.<sup>62</sup> Na enkele maanden was Van Hogendorp met zijn commissie klaar en werd over de nieuwe Grondwet op 29 maart 1814 gestemd in de Grote Kerk te Amsterdam. Willem I liet in een publicatie weten dat het ontwerp was 'aangenomen en bekrachtigd', zodat de 'Grondwet van den Staat der Vereenigde Nederlanden' een feit was.<sup>63</sup> Een dag later legde Willem I de eed op de Grondwet af, waarna hij werd ingehuldigd. Op 30 maart 1814 trad de Grondwet in werking. Nederland werd een vorstendom.<sup>64</sup>

54 Te Velde 2013, p. 363, 364 en 365.

55 Hij wilde 'Soeverein Vorst' worden en geen 'koning' omdat hij Nederland te klein vond voor een koninkrijk, zie bijvoorbeeld De Lange & Nehmelman 2013, p. 7234. Ook Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 125.

56 Zie bijvoorbeeld Roegiers & Van Sas 2001, p. 247. Ook Van Sas & Te Velde 1998, p. 15.

57 Zelfs zodanig dat hij uit angst om te worden opgepakt voor het beramen van een staatsgreep het jaartal 1806 op zijn document had gezet, om te kunnen laten zien dat hij de tekst voor Lodewijk Napoleon had geschreven, zie bijvoorbeeld Van Meerkerk 2013, p. 38-39.

58 Zie bijvoorbeeld Van Sas 1998, p. 118.

59 Over de organisatie van het regionale en plaatselijke bestuur, het herstel van ridderschappen en de positie van de Gereformeerde Kerk, waartoe de vorst moest behoren, zie Van den Berg & Vis 2013, p. 198.

60 Zie Van Meerkerk 2013, p. 234-235.

61 Zoals de eenheidsstaat, een nationale volksvertegenwoordiging en de scheiding van kerk en staat, zie Van Poelgeest 2013, p. 68.

62 Zoals een precieze omschrijving van de bevoegdheden van de vorst, zie Van Poelgeest 2013, p. 69. Ook Van Sas 1998, p. 119.

63 Efthymiou 2019, p. 27. Ook Colenbrander 1908, p. 502.

64 Onder meer de Amsterdamse historici Van Sas en Lok hebben zich de vraag gesteld in hoeverre de jaren 1813-1814 daadwerkelijk als het beginpunt ('Stunde Null') van de vaderlandse parlementaire geschiedenis kunnen worden gezien. Zij plaatsen kritische kanttekeningen bij dit 'sleutelmoment'. Onder meer omdat Willem I in veel opzichten kon voortbouwen op het staatsapparaat dat onder de Bataafse en Napoleontische tijd was gevormd, willen zij de jaren 1813-1814 wat 'neutraler typeren' en meer zien als een 'machts- of regimewisseling' in plaats van een 'nationale bevrijding'. Volgens hen was de Staatsregeling van 1798 veel origineler en dus betekenisvoller. Zie onder meer Lok 2013, p. 13-22, Van Sas 2008, p. 19 en Roegiers & Van Sas 2001, p. 246. Ook Te Velde wijst erop dat 1813 vaak in isolement wordt beschouwd. Hij benadrukt dat alles wat in 1813-1815 politiek gevestigd werd, al eerder had bestaan, zoals een koningschap vanaf 1806, een grondwet vanaf 1798 en een parlement. Een herdenking van 1813 als 'iets grandioos' ligt wat hem betreft dan ook niet voor de hand, zie Te Velde 2013, p. 380. Hij wijst er overigens nog op dat de Grondwet van 1814 wel 'staat' en dat daarna geen enkele grondwet is afgeschaft, maar uitsluitend is herzien, met telkens 1814 als basis van de rechtsstaat en democratie. Pas in 1983 is de structuur van de Grondwet wezenlijk veranderd en zijn de grondrechten aan het begin geplaatst.

## 2.2 Het jaar 1814: de 'Minister' van Staat blijft het departementale hoofd

Anders dan in de Constitutie van 1806 komt in de nieuwe Grondwet van 1814 de aanduiding 'minister' niet meer voor. In artikel 35 staat dat de Soevereine Vorst ministeriële departementen instelt, waarbij diezelfde vorst hoofden daarvan benoemt en deze ook, naar goedvinden, ontslaat. Volgens Engels vormden de ministers geen 'homogeen college' dat zonder de koning beraadslaagde en besloot,<sup>65</sup> maar werden zij beschouwd als 'hoge ambtenaren zonder onderlinge band, die overeenkomstig de bevelen van de koning de verschillende taken van algemeen bestuur beheerden en namens hem in de Staten-Generaal optraden'.<sup>66</sup> Volgens Bovend'Eert kon op deze manier geen sprake zijn van een regeringsstructuur waarin ministers als zelfstandige bewindslieden optraden en gezamenlijk het regeringsbeleid bepaalden.<sup>67</sup> Kossmann wijst er nog op dat de leiders van de departementen nauwelijks over elkaars taak, bedoelingen en opdrachten werden ingelicht en meestal geen inzicht kregen in het algemene beleid.<sup>68</sup> De departementshoofden hadden slechts een uitvoerende rol en waren volkomen ondergeschikt aan de soevereine koning.

## 2.3 De Minister van Staat 'nieuwe stijl' verschijnt voor het eerst

Ook de Grondwet van 1814 heeft niet lang zelfstandig bestaan. De ervaringen met de Napoleontische overheersing en de in Europa breed levende wens (of noodzaak) om als staten een stevige buffer te vormen richting Frankrijk, leidde in 1814-1815 tot het Congres van Wenen waarin nieuwe staatkundige grenzen voor Europa werden getrokken. Dat de 'prins' van Oranje als soeverein vorst ineens door de gekroonde hoofden van Europa werd verheven tot koning had ook te maken met de terugkeer van Napoleon. Want terwijl zijn overwinnaars in Wenen nog aan het onderhandelen waren over de vredesbepalingen, vond tijdens de Honderddaagse veldtocht de opmars of terugkeer plaats van Napoleon die van het eiland Elba was ontsnapt en optrok richting Parijs.<sup>69</sup> De dreiging van Napoleon maakte de stemming voor de aanvaarding van het koningschap gunstiger. Voor ons land had het tot gevolg dat Nederland werd verenigd met België, waarbij Willem 1 naast koning der Nederlanden bovendien groothertog werd van Luxemburg.<sup>70</sup> Dit alles maakte een wijziging van de Grondwet noodzakelijk. Van Hogendorp werd nogmaals aan het werk gezet om de samenvoeging tussen de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden te regelen, waarbij de Noord-Nederlandse Grondwet moest worden herzien en acceptabel gemaakt moest worden voor beide

65 Zie ook Dooyeweerd 1917, p. 124.

66 Engels 1983, p. 573.

67 Bovend'Eert 2020, p. 41.

68 Kossmann 1986, p. 105.

69 De Graaf 2018, p. 462.

70 Zie Van den Berg & Vis 2013, p. 202. Ook Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 121-122.

delen van het Koninkrijk.<sup>71</sup> Dit proces verliep moeizaam.<sup>72</sup> Met name in de Zuidelijke Nederlanden was er gemor van de adel<sup>73</sup> die weinig behoefte had aan radicale wijzigingen, niet naar Holland wilde,<sup>74</sup> wees op het verschil in godsdienst en volksaard maar uiteindelijk erkende dat terugkeer naar het *ancien regime* onmogelijk was.<sup>75</sup> Uiteindelijk werd Willem I op 16 maart 1815 koning van de verenigde Nederlanden als nieuw koninkrijk.<sup>76</sup> Op 21 september 1815 werd hij ingehuldigd in Brussel.

Enkele dagen daarvoor benoemde Willem I bij koninklijk besluit van 16 september 1815 de Nederlander Van Hogendorp en de Belg De Thiennes<sup>77</sup> tot staatsminister of, anders gezegd, Minister van Staat, naast een aantal hoofden der departementen.<sup>78</sup> Dat juist De Thiennes werd benoemd was niet zonder reden. Het toekennen van het ministerschap van Staat was voor Willem I een sturingsinstrument. Als lid van de nieuwe Grondwetcommissie stond hij bij de koning bekend als degelijk en betrouwbaar, waarbij hij met zijn uitstekende reputatie bovendien ‘goed lag’ bij de adel in het Zuiden.<sup>79</sup> Het was mede aan de inspanningen van De Thiennes te danken dat de herziene Grondwet, na een slimme optel- en aftreksom van stemmen, uiteindelijk ook in het Zuiden werd goedgekeurd.<sup>80</sup>

Met de benoeming van Van Hogendorp en De Thiennes ontstond voor het eerst een splitsing tussen de ‘gewone minister’ en de Minister van Staat.<sup>81</sup> Of, zoals Van Raalte zegt:

duurt het tot 1815 voordat wij het ambt ontmoeten, dat op min of meer directe wijze de voorlooper is geweest van de huidige waardigheid, waarvan het kenmerk is geweest, dat het was een ministerschap zonder portefeuille, zonder departement.<sup>82</sup>

71 Van Ditzhuyzen 1990, p. 67.

72 Zo werd de commissie samengesteld uit twaalf leden uit het noorden en twaalf uit het zuiden, verdeeld over katholiek en protestant waarbij ook in politiek opzicht rekening werd gehouden met de verschillende stromingen. Over veel onderwerpen vonden stevige discussies plaats, waarbij de commissie voor de bespreking ervan vaak moest worden opgedeeld in subcommissies waarin Van Maanen een grote rol speelde om de boel in goede banen te leiden. Zie Van den Berg & Vis 2013, p. 204-212. Aerts 1999, p. 64 en Van der Horst 2013, p. 298.

73 Uitterhoeve 2015, p. 124.

74 Van den Berg & Vis 2013, p. 193.

75 Kossmann 1986, p. 101.

76 Van den Berg & Vis 2013, p. 202.

77 Als vertegenwoordigers van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden. Ch.I.Ph. (Charles) graaf De Thiennes de Lombise was een Belgische edelman, die deel uitmaakte van de Grondwetcommissie van Van Hogendorp en als conservatief en regeringsgezind bekend stond. Hij was de eerste voorzitter van de Eerste Kamer. Koning Willem I had een groot vertrouwen in De Thiennes, die als lid van de voorlopige regering over het Zuiden een uitstekende reputatie had verworven. Zijn enige ‘manco’ was dat hij de Nederlandse taal niet sprak en ook niet kon lezen, zie Van Ditzhuyzen 1990, p. 67.

78 *Stct.* 20 september 1815, nr. 213.

79 Van Ditzhuyzen 1990, p. 67-68.

80 Van Ditzhuyzen 1990, p. 69. Van den Berg & Vis 2013, p. 211.

81 Volgens Donner hadden de Belgen in 1815 een sterke voorkeur voor opname van het woord ‘minister’ in de Grondwet, zie Donner 2017, p. 233.

82 Van Raalte 1915, p. 271.

Met deze benoemingen is het ministerschap van Staat, zoals wij dat vandaag de dag kennen, begonnen.<sup>83</sup> Volgens Engels had het ministerschap van Staat iets tweeslachtigs in zich, omdat enerzijds sprake was van een duidelijk bestuurlijk element in de vorm van een ministerschap zonder portefeuille, terwijl anderzijds al sprake was van een aanzet tot een ontwikkeling naar een Minister van Staat als eretitel.<sup>84</sup> Dit laatste was zeker van toepassing op Van Hogendorp voor zijn grote rol bij de totstandkoming van de eerder aangehaalde Grondwet van 1814 en de herziening ervan in 1815 en die daarvoor een erkenning kreeg via zijn benoeming tot Minister van Staat. De benoeming van Van Hogendorp kent nog wel een ‘andere kant van het verhaal’ (zie hierna in hoofdstuk 3). Zo had hij niet voldaan als hoofd van het departement van Buitenlandsche Zaken en had koning Willem I geen behoefte aan wrijving tussen hem en Van Hogendorp door deze laatste te plaatsen aan het hoofd van een (nieuw) departement. Om hem ook weer niet helemaal te passeren en vanwege de omstandigheid dat Van Hogendorp ‘goed lag’ in het land werd hij veilig in de coulissen ‘geparkeerd’ als Minister van Staat.<sup>85</sup>

## 2.4 Instelling van een Kabinetsraad

Nadat Willem I de regering had overgenomen van het Algemeen Bestuur, stelde hij een zogeheten Kabinetsraad in.<sup>86</sup> Deze fungeerde als adviesorgaan ten behoeve van de koning en bestond uit de hoofden van de belangrijkste departementen en de Ministers van Staat en werd ondersteund door de Secretarie van Staat.<sup>87</sup> Volgens Van Sas is het niet zo dat de Ministers van Staat ‘ex officio’ lid waren van de Kabinetsraad. Zij werden meer vanuit hun persoonlijke kwaliteiten gevraagd tot dit orgaan toe te treden. Dit wordt bevestigd door Röell die stelde dat ‘het lidmaatschap van dien Raad op zig zelve stond’.<sup>88</sup> Hoewel de Kabinetsraad in naam een adviesorgaan met daarin verschillende ambtsdragers was,<sup>89</sup> had de koning hierin een alles overheersende stem.<sup>90</sup>

## 2.5 Minister van Staat, een ambt met gezag

De vrij solitaire ‘actie’ van de koning om een Kabinetsraad in het leven te roepen, gold volgens Van Raalte ook voor de instelling van een staatsminister of Minister van Staat.

83 Aldus ook Scholten 1985, p. 8.

84 Engels 1983, p. 573.

85 Zie Van Raalte 1915, p. 276 en 277. Zie voor de verstandhouding tussen Willem I en Van Hogendorp ook het volgende hoofdstuk.

86 Kluit 1954, p. 418. Dooyeweerd 1917, p. 126.

87 De Secretarie van Staat, die overigens niet in de Grondwet werd genoemd, vormde een tussenschakel tussen de vorst en de departementen. Vanaf 1925 werd haar functie geleidelijk overgenomen door het (nog steeds bestaande) Kabinet des Konings, zie Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 127. Ook Dooyeweerd 1917, p. 126.

88 Van Sas 1979, p. 106.

89 Bovend'Eert spreekt over een koninklijke adviesraad, Bovend'Eert 2020, p. 41.

90 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 127.

Het leek er dan ook sterk op dat hier sprake was van een ‘persoonlijke daad van Zijne Majesteit’, waarbij ‘het geheele denkbeeld van het benoemen van een staatsminister louter en alleen uit zijn brein is gesproten’.<sup>91</sup>

Het was Colenbrander die voor het eerst een expliciete verklaring naar buiten bracht over de betekenis en inhoud van de Minister van Staat, te weten:

Deze titul is te bepalen voor Ministers, welke geene Departementen hebben, dog als in activen dienst beschouwd worden. Zij houden zig op in eene der twee residentieën en wonen den Kabinetsraad bij, alwaar zij kunnen zitting hebben als gelijk in rang zijnde met de overige met portefeuille belaste ministers.

Zij worden naar omstandigheden gebruikt tot temporaine commissies, zoo binnen- als buitenslands, adviseeren den Koning daartoe bijzonder geroepen zijnde, en worden benoemd tot presidenten van commissies van gewigt, evenals dezelve gezamentlijk eene consultatieve commissie formeeren, wanneer meerdere zig ophouden in dezelve residentie.

Hun tractement wordt bepaald op 10.000 fls, dog wanneer zij uit andere hoofden tractement genieten, komt zulks in competitie, in welk geval de te maken bepaling hiernaar bij iedere benoeming zal gewijzigd worden.<sup>92</sup>

Dit laatste (de vergoeding) is ook terug te vinden in de ‘Staatsbegrooting over den jare 1820’.<sup>93</sup>

#### HOOFDSTUK I.

De Secretarie van Staat, de Hooge Collegien en Ambtenaren tot geen bijzonder vak van Administratie behoorende.

Iste Afdeling. – *Traktementen van de Ministers van Staat, geen bepaald Departement hebbende, en van andere Ambtenaren;*

Art. 1. Traktementen:

a. Traktement van den Minister van Staat Graaf de Thiennes.... f 10,000.00

b. Idem van den Minister van Staat, jonkheer Repelaer van Driel . ... f 10,000.00

(...)

Hieruit kan worden afgeleid dat Ministers van Staat vanaf hun instelling meteen al belangrijk werden gemaakt. Zij beheerden geen departement meer maar werden wel *in rang* gelijk gesteld met de ministers die wel over een portefeuille beschikten en werden ook meteen als voorzitter aangewezen als ‘commissies van gewicht’ werden ingesteld. Ook konden ze worden belast met bijzondere opdrachten. En – niet onbelangrijk – werd aan hen een, voor die tijd aanzienlijke vergoeding toegekend.<sup>94</sup> Er was

91 Van Raalte 1915, p. 275.

92 Colenbrander 1913, p. 410. Met de twee residentieën wordt bedoeld op 's-Gravenhage en Brussel.

93 Tweede Kamer, Vergaderjaar 1819-1820, Dossier- en ondernummer VI nr. 4B, (onder andere) te vinden via de juridische databank Legal Intelligence.

94 Waarbij 10.000 fls in 1815 omgerekend een ‘koopkracht’ had van ruim € 76.000 in het jaar 2018. Zie voor een rekentool op de website van het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG): <http://www.iisg.nl/hpw/calculate2-nl.php>. Ter vergelijking: reguliere ministers ontvingen een ‘traktement’ van ongeveer f 24.000 (Justitie) à 25.000 (Binnenlandse Zaken). Zie: Staatsbegrooting van Uitgaven en Middelen over 1818. De vergoeding van een Minister van Staat was dus gehalveerd ten opzichte van het salaris van

dus sprake van een bezoldigd ambt. Nu de Ministers van Staat meteen al een ambt bekleedden dat aanzien had en goed werd betaald,<sup>95</sup> had Willem I met deze benoemingen zonder meer een doel voor ogen. Door deze bevriende<sup>96</sup> 'senior adviseurs' tot Minister van Staat te benoemen zorgde de koning er al vanaf het begin voor dat hij zijn machtsbasis verstevigde. Tegelijk had deze constructie van de Ministers van Staat – waarbij zij als regulier minister geen departement hoefden te leiden maar wel minister waren – voor de Ministers van Staat zelf ook een voordeel: zij konden meepraten over en invloed uitoefenen op allerlei beleidsvragen zonder dat zij nauw betrokken hoefden te zijn bij de dagelijkse gang van zaken onder het bestel van Willem I.<sup>97</sup>

## 2.6 (Goed) voorbeeld doet (goed) volgen: de Franse Ministre d'État

### 2.6.1 Inleiding

Zoals uit de eerste paragraaf al bleek was het ministerschap van Staat in ons land geen totaal nieuwe vondst. Al tijdens de Franse monarchie kwam het regelmatig voor dat de vorst een staatsman de titel van Ministre d'État verleende, al ontbrak het vaak aan een nauwkeurige omlijning van de werkzaamheden van een dergelijke minister.<sup>98</sup> Ons land heeft de figuur van de Minister van Staat dus niet zelf bedacht, maar overgenomen van de Fransen.<sup>99</sup> De vraag intrigeert wat deze functie van Ministre d'État in het Franse bestel zoal behelsde.

### 2.6.2 Positionering van de Ministre d'État in het Franse stelsel

Het woord 'minister' wordt vanaf de 17<sup>e</sup> eeuw in de officiële taal gebruikt, waarbij de titel 'Minister van Staat' werd toegekend aan hooggeplaatste personen als beloning voor uitzonderlijke diensten. Het was tijdens de regeerperiode van Lodewijk XIV (1643-1715) dat de eretitel (*titre honorifique*) werd toegekend aan alle leden van de Conseil d'en Haut (de voorloper van de Conseil d'État, de Franse Raad van State) omdat de wens van de koning was dat de minister daarin plaatsnam. De Conseil d'en Haut in de 17<sup>e</sup> eeuw en de Conseil d'État vanaf de 18<sup>e</sup> eeuw was de eerste en tevens belangrijkste regeringsraad. Deze hofraad van de koning was een exclusief adviesorgaan<sup>100</sup> waarin Lodewijk XIV zaken van groot politiek en/of diplomatiek belang aan de orde wilde stel-

een reguliere minister. Ter vergelijking: een directeur-generaal op een departement verdiende ook ongeveer f 10.000.

95 Van den Berg & Vis 2013, p. 211-212.

96 Na Van Hogendorp en De Thiennes werden Röell, Repelaer van Driel en Appellius benoemd tot Minister van Staat. Zij stonden allen bekend als koningsgezind.

97 Van Sas 1979, p. 100.

98 Van Raalte 1915, p. 275.

99 Zie ook Voermans 2021, p. 88.

100 Barbiche 2001, p. 132.

len.<sup>101</sup> De raad telde zo'n 3 à 5 personen die bij voorkeur ervaring hadden opgedaan als minister van Buitenlandse Zaken. Als de koning genoeg vertrouwen in hen had, werden ze benoemd tot Minister van Staat gingen ze deel uitmaken van zijn hofraad.<sup>102</sup> De hofraad kwam bijeen op zondag en woensdag in Versailles, waarbij de beraadslagingen geheim waren. Er werden geen verslagen gemaakt.<sup>103</sup> Naast over binnen- en buitenlandse zaken werd er in de Conseil d'en Haut ook beraadslaagd en geadviseerd over financiële kwesties.<sup>104</sup>

### 2.6.3 Rechten en eisen verbonden aan het ambt en de ontwikkeling die het doormaakte

De titel *Ministre d'État* werd specifiek toegekend aan een persoon en wanneer iemand eenmaal de titel verleend had gekregen, kon men die niet meer verliezen. De toekenning was dus persoonsgebonden en ook blijvend verbonden aan de persoon in kwestie, ook als er niet meer van zijn diensten gebruik werd gemaakt.<sup>105</sup>

Saint-Simon uit zijn verbazing over het ambt omdat de ministers aan de ene kant geen dienst onder zich hebben, geen vastomlijnd ambt uitoefenen en ook geen eed afleggen. Hun autoriteit is volgens hem gebaseerd 'op niets dan lucht'. Hun beroep ligt niet vast en de ministers worden door de koning gebruikt om te kunnen overleggen en om hun mening te vragen, zonder daar iets mee te hoeven doen.<sup>106</sup> Aan de andere kant erkent hij dat aan het ambt van *Ministre d'État* een hoog aanzien was verbonden. Zo bracht het eerbare privileges met zich mee, zoals de aanspreektitel *Monsieur* ('Hoogwaardige Excellentie'), waarbij deze ministers onder Lodewijk xiv daarnaast een beloning ontvingen van ongeveer 100.000 Franse *livres* per jaar.<sup>107</sup> Dit bedrag zegt iets over de waarde en ook het gewicht dat aan het ambt was verbonden. In de bestuurlijke hiërarchie kwam de *Ministre d'État* dan ook meteen na de regeringsleider,<sup>108</sup> waardoor zonder meer van een hooggeplaatst persoon kon worden gesproken.

Waar onder het *ancien régime* de titel van *Ministre d'État* door de koning werd verleend aan ministers en staatssecretarissen voor het beraad van zijn Conseil d'en Haut,<sup>109</sup> komt de titel na de Franse revolutie van 1789 terug in de verschillende Republieken.<sup>110</sup> Soms behield het instituut zijn originele betekenis van vooraanstaand advi-

101 Zie onder meer <http://www.archivesnationales.culture.gouv.fr>.

102 Viollet 1966, p. 172.

103 Sueur 1989, p. 224-225.

104 Barbiche 2001, p. 132 en 291.

105 Viollet 1966, p. 173.

106 Saint-Simon 1880, p. 277 en 278.

107 Sueur 1989, p. 201. Voor de volledigheid: Viollet heeft het over een beloning van 20.000 *livres*. Dit komt neer op een bedrag van ruim € 200.000. Zeker is in elk geval wel dat, zeker voor die tijd, van een forse vergoeding kan worden gesproken. Bron: <http://www.convertisseur-monnaie-ancienne.fr>.

108 Fessard De Foucault 1972, p. 24.

109 Zo verleende Lodewijk xiv gedurende zijn 54 jaar durende heerschappij de titel zeventien maal, dat is gemiddeld om de drie jaar. Zie Sueur 1989, p. 224.

110 Fessard De Foucault 1972, p. 6.

seur van het staatshoofd, dan weer werd de minister zonder portefeuille met een specifieke taak belast. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de opdracht die aan de minister werd gegeven tijdens de oorlogskabinetten (1914-1916) en onder De Gaulle (1945 en 1958) tot het bewaken van de nationale eenheid. Daarbij werd er acht op geslagen dat alle politieke families van het moment vertegenwoordigd waren, zoals communisten, onafhankelijken, christendemocraten en socialisten.<sup>111</sup> In de Derde (1870-1940) en meer nog onder de Vierde Republiek (1944-1958) werd de *Ministre d'État* wel met een concrete portefeuille belast, zoals Noord-Afrika, het zijn van afgevaardigde in Genève of bij de Raad van Europa dan wel het economisch en financieel beleid van de regering.<sup>112</sup> Ook werden ontwikkelings- en coördinatietaken aan de minister toevertrouwd. Gedurende de geschiedenis lijkt het er op dat het instituut van de *Ministre d'État* bij aanvang van elke nieuwe Republiek als een feniks in een andere vorm herrijst, soms met nieuwe elementen, soms met delen van de erfenis van daarvoor.<sup>113</sup> In de Vijfde Republiek (1959-heden) is de *Ministre d'État* steevast met een portefeuille toegerust, is de benoeming steeds meer op de persoon gericht en wordt er voor gewaakt dat bepaalde partijen eenzijdig bevoordeeld worden.<sup>114</sup> Een gezond politiek evenwicht is dus een voorname factor bij de benoemingen. Waar tijdens de eerste Republieken qua rekrutering nog voornamelijk werd geput uit de vijver van voormalig regeringsleiders, is de groep van te benoemen personen tijdens de Vierde en Vijfde Republiek groter (mits van goede reputatie).<sup>115</sup>

Bepalende elementen bij de benoeming zijn onder meer (1) het *politieke verleden* van de betrokken persoon (bijvoorbeeld een voormalig eerste minister die later opnieuw tot een regering toetreedt), (2) het zijn van een *politiek (zwaar)gewicht* en (3) de *zwaarte van de ministeriële functie* die iemand zal worden toevertrouwd. Het zijn deze elementen die voor de *Ministre d'État* een voorrangspositie rechtvaardigen ten opzichte van de andere ministers.<sup>116</sup> Een constante factor door alle opvolgende Republieken heen is dat het ambt van *Ministre d'État* zijn status onverkort is blijven behouden. In de *gouvernementele hiërarchie* komt hij dan ook meteen na de *Premier Ministre* en worden hem voornamelijk ministeries toevertrouwd.<sup>117</sup> Sommige taken en functies werden zelfs pas als blijvend aangemerkt als ze minstens kortstondig onder de hoede van een *Ministre d'État* hadden gestaan.<sup>118</sup> Dit leidt Fessard de Foucault tot de conclusie dat het instituut van de *Ministre d'État* nog steeds een onmisbare rol speelt in het functioneren en misschien zelfs perfectioneren van het politieke en bestuurlijke domein.<sup>119</sup>

111 Fessard De Foucault 1972, p. 13.

112 Fessard De Foucault 1972, p. 10 en 11.

113 Fessard De Foucault 1972, p. 12.

114 Fessard De Foucault 1972, p. 15 en 16.

115 Fessard De Foucault, 1972, p. 18.

116 Le Divellec & De Villiers 2017, p. 237.

117 Foillard 2018, p. 266.

118 Fessard De Foucault 1972, p. 23.

119 Fessard De Foucault 1972, p. 12.



## 2.7 Speciale opdrachten voor de Minister van Staat

Terug naar de Nederlandse situatie. In de beginperiode (zo omstreeks 1818-1825) werden de Ministers van Staat in Nederland belast met verschillende opdrachten. Zo kreeg Minister van Staat jonkheer Repelaer van Driel het verzoek<sup>120</sup> om een Staatscommissie te leiden die tot taak kreeg: ‘het onderzoek en de beoordeling van alle zoodanige stukken, betrekking hebbende tot het onderwerp der bezuinigingen, welke in ’s Rijks uitgaven zouden kunnen worden ingevoerd’.

Minister van Staat Röell kreeg bijvoorbeeld de opdracht om een diplomatieke missie te leiden naar Wenen<sup>121</sup> en diezelfde Röell schreef ook nog rapporten over een nieuw belastingstelsel<sup>122</sup> en over de graanhandel.<sup>123</sup> Aan het voorzitterschap van deze bijzondere commissies ontleenden de Ministers van Staat veel van hun invloed en betekenis. En voor de koning was (de bemensing van) zo’n commissie van belang om goodwill te kweken. Zoals het geval was bij de staatscommissie voor de landbouw in 1822, waarbij het Willem I goed uitkwam dat voorzitter Röell intensieve contacten had met de Amsterdamse handelsgemeenschap.<sup>124</sup> In het regeringssysteem van Willem I speelden ‘speciale adviseurs’ dus een grote rol (zie ook in het volgende hoofdstuk).<sup>125</sup>

## 2.8 Van Kabinetsraad naar (aanvullend) een ministerraad

Willem I slaagde er niet in om met de Kabinetsraad het regeringsbeleid afdoende te coördineren.<sup>126</sup> Het besef dat ‘eenheid in de administratie’ een eerste vereiste was van een moderne monarchie leidde in 1823 tot het instelling van een ministerraad, die naast de Kabinetsraad bestond.<sup>127</sup> Deze ministerraad stond niet onder voorzitterschap van de koning maar van de vice-president van de Raad van State, samen met hoofden van alle departementen en de Secretaris van Staat.<sup>128</sup> Dit college nam zelfstandig geen besluiten maar adviseerde aan de koning over alle wetsontwerpen en algemene bestuurlijke besluiten. Het is de instelling van deze eerste vorm van een ministerraad

120 De eerste twee voorbeelden zijn ontleend aan Scholten 1985, p. 8 en 9.

121 Bij uitstek dit soort opdrachten of verzoeken zijn later veelvuldig aan de Minister van Staat gegeven of gedaan, zie Korthals Altes 2017, p. 600 e.v.

122 Van Sas 1979, p. 78.

123 Zie W.F. Röell, Memorij aan den koning op den 15den julij 1824, ingezonden door den minister van staat baron W.F. Röell, ter beantwoording van eenige aanmerkingen op deszelfs rapport van den 14den julij 1822, over den graanhandel, Amsterdam 1824.

124 Van Sas 1979, p. 81.

125 Van Sas 1979, p. 75. Ook Van den Berg & Vis 2013, p. 220.

126 Dooyeweerd 1917, p. 126. Ook Van den Berg & Vis 2013, p. 220-221.

127 Engels 1983, p. 573. Ook Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 127. Dooyeweerd 1917, p. 126-127.

128 Dit was het kenmerkende verschil tussen de kabinetsraad (waar de hoofden van de belangrijkste departementen in zaten) en de ministerraad. Anders gezegd, de kabinetsraad was in feite de ministerraad maar dan onder leiding van de Koning, zie Van den Berg & Vis 2013, p. 290. Een overeenkomst was dat er sprake was van een overlap omdat sommige departementshoofden in beide colleges zitten hadden. Zowel de kabinetsraad als de ministerraad hadden ‘slechts’ een *adviserende* rol; uiteindelijk *besliste* de koning. Zie ook Bovend’Eert 2020, p. 41.

geweest die heeft gemaakt dat het ministerschap van Staat veel van de betekenis die het tot dan toe had gehad verloor.<sup>129</sup> De Minister van Staat maakte namelijk geen deel uit van deze ministerraad.

## 2.9 Het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers van 1842: bijzondere clausule

Nadat de ministerraad in 1823 was gestart, duurde het tot 1842 voordat het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers de mogelijkheid opende voor de koning om Ministers van Staat als buitengewoon lid zitting te laten nemen in de ministerraad als zich een speciaal onderwerp aandiende waarvoor de aanwezigheid en inbreng van de Minister van Staat wenselijk werd geacht.<sup>130</sup> Zo bepaalde artikel 2, tweede lid, van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers:

Wij behouden Ons voor, om ter behandeling van een bepaald onderwerp, alsmede eene tijdelijke zitting in den Raad der Ministers te geven aan één of meerdere Ministers van Staat, die gene Hoofden van Departementen van Algemeen Bestuur zijn.

Scholten wijst nog op de considerans van het kb,<sup>131</sup> waarbij het Reglement werd vastgesteld, waarin met zoveel woorden het uitzonderlijke karakter van deze constructie werd erkend.<sup>132</sup> Hierin stond: ‘Overwegende dat de geest van de Grondwet medebrengt, dat alleen de Hoofden der Departementen van Algemeen Bestuur gewoon Leden van de Raad van Ministers zijn.’

Bijzonder is dat de geest van de Grondwet erbij werd gehaald om duidelijk te maken dat de Ministers van Staat als tijdelijke, buitengewone leden van de ministerraad werden beschouwd en zeker niet als ‘gewone leden’.<sup>133</sup> Overigens viel in de literatuur kritiek te lezen over de mogelijkheid die het Reglement van Orde voor de Ministerraad in 1842 bood om de Minister van Staat tijdelijk tot de ministerraad toe te laten. Zo betitelt Engels deze clausule als een ‘onzuiver element’ in het toenmalige staatsbestel.<sup>134</sup> In lijn hiermee betoogden De Bosch Kemper en Hubrecht eerder al dat de buitengewone inbreng van de Ministers van Staat in de ministerraad in strijd is met het constitutionele recht omdat de eenheid van het regeringsbeleid door de inbreng van deze invloedrijke personen ernstig in gevaar zou kunnen worden gebracht.<sup>135</sup> Dooyeweerd sprak in dit kader in enigszins omfloerste termen van ‘inmenging van vreemde elementen’ in de ministerraad door hen die geen ‘ressortsminister’ waren maar op deze wijze toch invloed kregen in het nieuw geschapen college, terwijl ze geen verantwoordelijkheid

129 Engels 2013, p. 2.

130 Hooykaas 1979, p. 169.

131 Scholten 1985, p. 9.

132 Reglement van Orde voor den Ministerraad 31 maart 1842, *Stcrt.* 2 april 1842, nr. 78.

133 Zie Scholten 1985, p. 9.

134 Engels 2013, p. 2.

135 De Bosch Kemper 1865, p. 182 en Hubrecht 1858, p. 285.

droegen.<sup>136</sup> Dit alles lijkt wat overtrokken. De inbreng van de Ministers van Staat – die, als eerder gezegd, vanaf 1815 ‘senior adviseurs’ van de koning waren en zich minister mochten noemen maar geen ministerie beheerden – was een expliciete uitzondering op de hoofdregel dat alleen hoofden van departementen lid van de Raad konden zijn én was gebonden aan een bepaald onderwerp, zodat het gevaar van doorbreking van de eenheid van het regeringsbeleid zich niet snel zou aandienen.

Om te kijken hoe vaak de Minister van Staat aanschoof bij de ministerraad, is door mij onderzoek gedaan in het Nationaal Archief.<sup>137</sup> Zo maken de notulen van de ministerraad van 6 april 1842, nauwelijks een week na vaststelling van het nieuwe Reglement, al melding van de aanwezigheid van Minister van Staat baron Van Zuylen van Nijevelt als oudste lid.<sup>138</sup> Een maand, op 18 mei 1842, was hij ook aanwezig. Uit de (redelijk summiere) notulen valt niet altijd op te maken dat de aanwezigheid van de Minister van Staat – en al zeker niet zijn inbreng – was gerelateerd aan (en beperkt tot) een bepaald onderwerp. Wel wordt hier en daar opgemerkt dat de aanwezige Minister van Staat was belast met de generale directie voor de Hervormde en andere Erediensten.<sup>139</sup> Dat de Minister van Staat niet met een mindere rol genoegzaam hoefde te nemen, wordt wel duidelijk uit bijvoorbeeld de notulen van 2 november 1842 waarin hij zelfs tot voorzitter van de ministerraad werd benoemd voor de maand november.<sup>140</sup> In 1843 wordt melding gemaakt van de aanwezigheid van baron de Pélicy de Lichtervelde, net benoemd Minister van Staat, in de ministerraad.<sup>141</sup>

In datzelfde jaar maakte baron Van Zuylen van Nijevelt nog een aantal malen deel uit van de ploeg van ministers in de ministerraad.<sup>142</sup> Vervolgens wordt in de notulen van de ministerraad van 8 februari 1844 melding gemaakt van de verhindering van de Ministers van Staat Pélicy de Lichtervelde en Van Zuylen van Nijevelt om de vergadering bij te wonen.<sup>143</sup> Van de door het Reglement mogelijk gemaakte uitzonderingsclausule om de Minister van Staat tot de ministerraad toe te laten is dus daadwerkelijk gebruik gemaakt.

136 Dooyeweerd 1917, p. 129 en 130.

137 In algemene zin valt aan de notulen op dat zij handgeschreven zijn en een vaste structuur bevatten. Zo wordt telkens begonnen met het ‘vaststellen van de aantekeningen van het verhandelde’ in de vorige vergadering. Daarnaast wordt nagenoeg uitsluitend in de lijdende vorm geschreven (‘er wordt beraadslaagd over’, ‘iets wordt ter tafel gebracht’, ‘daarna is overwogen’) waarbij voorts opvalt dat er geen beslissingen worden genomen (er wordt wel veelvuldig ‘gedelibereerd’). Dit was namelijk uitdrukkelijk voorbehouden aan de koning. Per ministerraad behelzen de notulen ongeveer 3 à 4 pagina’s. Tenslotte is vermeldenswaard dat de ministerraad (in tegenstelling tot de huidige ministerraad, die doorgaans op vrijdag bijeen komt) niet op vaste dagen vergaderde. Zo kwamen maandagen en woensdagen voor en zelfs de zaterdag.

138 NL-HaNA, 2.02.05.02, inv.nr. 17.

139 Bijvoorbeeld in de vergaderingen van 27 juli 1842 en 17 augustus 1842. Enkele jaren later staat in het ontslagbesluit van Minister van Staat baron Van Zuylen van Nijevelt vermeld dat hij Minister was voor de zaken der Hervormde en andere Erediensten, zie *Bijblad van de Ned. Staatscourant* 1847-1848, p. 75.

140 NL-HaNA, 2.02.05.02, inv.nr. 17. Ter toelichting: elke maand werd door de gezamenlijke ministers een voorzitter uit hun midden gekozen. Ook de Minister van Staat deed, kennelijk als volwaardig lid, aan deze traditie van een roulerend voorzitter mee.

141 NL-HaNA, 2.02.05.02, inv.nr. 17.

142 Bijvoorbeeld in de vergaderingen van juni 1843 en die van 19 juli 1843 en 21 september 1843.

143 NL-HaNA, 2.02.05.02, inv.nr. 18.

## 2.10 Periode 1850-heden: de erfenis van Thorbecke. De Minister van Staat verdwijnt uit het geschreven staatsrecht

De mogelijkheid om (ook) de Minister van Staat lid te laten zijn van de ministerraad was maar tijdelijk. Bij de eerste wijziging van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers ná 1842 verdween deze bijzondere clausule in 1850 al weer uit het Reglement. Dit had ook te maken met de invoering van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid bij de grondwetsherziening van 1840 en de versterking van de ministerraad als orgaan van *beleids- én besluitvorming*.<sup>144</sup> Voor de Minister van Staat was daardoor geen plaats meer in de ministerraad, die veranderde van een hofraad naar een echt collegiaal regeringsoverleg. Met de herziening van de Grondwet van 1848 en de invoering van het stelsel van politieke ministeriële verantwoordelijkheid kwam het zwaartepunt te liggen bij de ministers.<sup>145</sup> De minister was niet langer verantwoording schuldig aan het staatshoofd maar had zich vanaf dat moment te verantwoorden tegenover de Staten-Generaal 'en dekt met deze politieke verantwoordelijkheid elk constitutioneel handelen van het staatshoofd', aldus Scholten.<sup>146</sup> De invoering van het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid werd ook doorgetrokken naar de ministerraad.<sup>147</sup> Er resteerden vanaf 1848 nog maar twee 'soorten' ministers, de minister als hoofd van een departement<sup>148</sup> en de minister zonder portefeuille. Voor een positie van de Minister van Staat in het geschreven staatsrecht was geen plaats meer.<sup>149</sup>

Sindsdien is het volgens Van Raalte louter een 'eervolle onderscheiding', voor ministers die 'tijdens hun ministerschap blijken van bijzondere hoedanigheden hadden gegeven'.<sup>150</sup>

Nu niet langer de koning maar de ministers verantwoordelijk waren voor het beleid, verloor ook de Kabinetsraad aan betekenis. Deze kwam na 1849 niet meer bijeen en verdween stilzwijgend.<sup>151</sup> Volgens Dooyeweerd was de Kabinetsraad 'niet meer dan een door de Kroon geheel naar willekeur te volgen wijze van raadplegen van de afzonderlijke departementshoofden', terwijl de ministerraad een zelfstandig college is met een eigen voorzitter en vicevoorzitter, dat afzonderlijk beraadslaagt én besluit.<sup>152</sup>

144 Van den Berg & Vis 2013, p. 290, Bovend'Eert 2020, p. 41-42 en Dooyeweerd 1917, p. 165.

145 Hooykaas 1979, p. 173.

146 Scholten 1985, p. 11.

147 Engels 1983, p. 573.

148 Aldus opgenomen in artikel 1 van het Reglement van Orde voor de Raad van Ministers van 26 augustus 1850, zie Dooyeweerd 1917, p. 408.

149 Volgens Dooyeweerd werd de organisatie van de ministerraad met de wijziging van 1850 'meer overeenkomstig het zuivere begrip' gebracht en toonde het nieuwe Grondwetsartikel over de ministeriële verantwoordelijkheid 'zijn heilzamen invloed', Dooyeweerd 1917, p. 136.

150 Van Raalte 1915, p. 288.

151 Engels 2013, p. 3. Ook Hooykaas 1979, p. 173.

152 Dooyeweerd 1917, p. 165 en 196.

## 2.11 Samenvatting

De benaming Minister van Staat of Staatsminister in ons land gaat terug tot de jaren 1805-1806. Het Koninkrijk Holland stond toen onder Franse leiding. De wortels van de Minister van Staat liggen overigens nog dieper en zijn afkomstig uit het Franse staatsbestel. Zo kennen we daar de *Ministre d'État* al onder Lodewijk XIV. Dit ministerschap was bedoeld voor politieke zwaargewichten.

Aan het begin van de zeventiende eeuw stond de Minister van Staat in ons land – als uitvoerend manager – aan het hoofd van een departement. Het was Willem I die rond 1815 een splitsing aanbracht in de ‘gewone’, reguliere (vak)minister en constructie van de Minister van Staat als een ‘senior adviseur’ van de koning. Deze Ministers van Staat hadden meteen al vanaf het begin een hoge en goed betaalde positie. Ook was in de toekenning van de titel Minister van Staat een (eigen) belang gelegen van de koning om de Minister van Staat op veilige afstand van hem te zetten (zie daarover meer in het volgende hoofdstuk).

De adviserende taak van de Minister van Staat bereikte nog een klein hoogtepunt in de periode tussen 1842 en 1850, toen in de ministerraad een tamelijk volwaardige plaats werd ingeruimd voor de Minister van Staat. Met de Grondwet van 1848 en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid was voor de Minister van Staat, die geen ‘echte’ minister is, geen plaats meer. Vanaf die tijd is het ministerschap van Staat ‘slechts’ een eretitel. Hierop wordt in de volgende hoofdstukken nader ingegaan.<sup>153</sup>

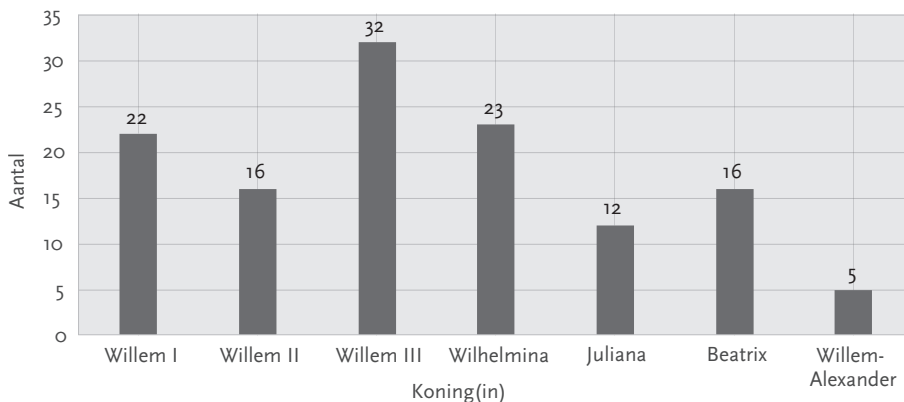
153 Bij hoge uitzondering nemen deze ministers plaats in het kabinetsvak van de Tweede Kamer, zoals de Ministers van Staat Samkalden, Toxopeus en Van Lennep op 25 mei 1988 deden bij de herdenking van het overlijden van oud-premier Drees, zie TK 80, 80-4173.

# Benoemingen tot Minister van Staat door de tijd heen

## 3.1 Inleiding

Op het moment van dit onderzoek staat het totaal aantal benoemingen tot Minister van Staat op 126.<sup>1</sup> In het staafdiagram hierna zijn deze benoemingen uitgesplitst naar de verschillende staatshoofden vanaf 1815, het jaar van de eerste twee benoemingen. Hieruit volgt, onder meer, dat onder koning Willem III veruit de meeste benoemingen tot Minister van Staat hebben plaatsgevonden. Een ander feit, dat weliswaar niet is op te maken uit onderstaande diagram maar wel in de cijfers ligt besloten (zie ook Bijlage A bij dit onderzoek), is dat het aantal benoemde vrouwelijke Ministers van Staat sterk in de minderheid is. Van de 126 benoemingen betrof slechts vier gevallen een vrouw (Klompé, Borst, Sorgdrager en Dekker). Dit is nog geen 4%, waarbij bovendien drie van de vier benoemingen plaatsvonden in het jaar 2018.

Grafiek 1 Benoemingen tot Minister van Staat door de verschillende staatshoofden



1 Dit aantal is allereerst ontleend aan het artikel van Scholten uit 1985. Hij baseert zich op verschillende partiële lijsten van benoemde Ministers van Staat die hij heeft samengebracht. Voor de periode daarna is in Staatsalmanakken en op de website van de Rijksoverheid een (actuele) lijst met Ministers van Staat te vinden. Het aantal van Scholten komt overeen met een lijst die in *Trouw* van 17 september 1990 is verschenen. Voor de volledigheid wordt nog vermeld dat op de site van [parlementairdocumentatiecentrum.nl](http://parlementairdocumentatiecentrum.nl) (van het Parlementair Documentatie Centrum, PDC), ook W.F. graaf van Reede als Minister van Staat wordt aangeduid (van juni 1825 tot augustus 1838). Voor deze benoeming is echter geen andere bron gevonden. Vandaar dat deze niet is meegeteld.

In de volgende paragrafen zal – gerangschikt naar koning(in) – meer specifiek worden gekeken naar de benoemingen tot Minister van Staat. Daarbij volgt telkens eerst een korte beschrijving van het koningschap en de stijl van besturen van het betreffende staatshoofd. Daarna wordt ingegaan op de benoemingen tot Minister van Staat in het algemeen, waarna een bespreking volgt van een tweetal Ministers van Staat per koning(in).<sup>2</sup> Hierbij wordt specifiek gekeken naar de reden van of het motief achter een benoeming en de verstandhouding van de betreffende Minister van Staat met het staatshoofd. Elke paragraaf wordt afgesloten met een cijfermatige benoeming van Ministers van Staat in de betreffende regeerperiode, uitgesplitst naar diverse indicatoren.

## 3.2 Het tijdperk Willem I<sup>3</sup>

### 3.2.1 Inleiding

Voor een bespreking van zijn regeerperiode en de activiteiten die daarin hebben plaatsgevonden is het van belang eerst kort de historische context van die periode te schetsen. Als beginpunt wordt het jaar 1795 genomen, waarin de Fransen onder leiding van Napoleon ons land – destijds de Republiek der Verenigde Nederlanden – binnen vallen. Stadhouders vlucht daarop met zijn gezin naar Engeland. Enkele jaren daarna verkrijgt zijn zoon Willem Frederik van Napoleon, ter compensatie van het verlies van de Nederlandse kroondomeinen, enkele kleine Duitse territoria, waaronder het bisschoppelijk vorstendom Fulda. Hierdoor heeft de erfprins de mogelijkheid om zijn eerste bestuurlijke ervaring op te doen. In 1806 maakt Napoleon van de Nederlanden een koninkrijk dat hij toevertrouwt aan zijn jongere broer Lodewijk Napoleon.<sup>4</sup> Na het overlijden van zijn vader in datzelfde jaar blijft Willem Frederik goede contacten onderhouden met (het voor hem veilige) Engeland. Terwijl Napoleon grote nederlagen lijdt op de Europese slagvelden, duurt het toch nog tot 1813 (bijna twintig jaar nadat het stadhouderlijk gezin Nederland had verlaten) voordat Willem Frederik als erfprins kan terugkeren,<sup>5</sup> waarbij hij op 30 november 1813, gekomen uit Engeland, voet aan wal zet in Scheveningen. Op 6 december 1813 neemt hij als Soeverein Vorst de regering van het Algemeen Bestuur over.<sup>6</sup>

- 2 Vanzelfsprekend is nagedacht over de vraag welke Ministers van Staat zouden worden besproken. Gekozen zou bijvoorbeeld kunnen worden voor de eerste en laatste benoeming in de regeerperiode van een staatshoofd. Of het hanteren van een andere, rekenkundige volgorde. Uiteindelijk is voor een andere (gedachte achter een) bespreking gekozen, namelijk Ministers van Staat die (het kennelijk waard zijn geweest om te) worden besproken in een biografie, boek, artikel of in memoires.
- 3 Bij het opstellen van deze paragraaf is als bron onder meer geput uit *5 Eeuwen Nederland. Op weg naar vrijheid en gelijkheid* en *De wereld van Willem I. Koning van Nederland en België*, beide w-books-uitgaven uit respectievelijk 2018 en 2015 van het Nationaal Archief.
- 4 Waarbij hij na de nodige aanvaringen met zijn broer zich in 1810 Nederland toe-eigende en het bij zijn keizerrijk inlijfde, zie Slijkerman 2001, p. 60.
- 5 Het initiatief daartoe lag bij Van Hogendorp die hem een brief zond met het verzoek om zich als constitutioneel vorst 'aan het hoofd van het land te stellen', zie Slijkerman 2020, p. 18.
- 6 Kossmann 1976, p. 66.

### 3.2.2 De Grondwet van 1814 en de herziene Grondwet van 1815

Ondertussen was Van Hogendorp, zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, bezig geweest met het maken van een Schets van een Grondwet.<sup>7</sup> Nadat een door hem geleide commissie haar werkzaamheden rondom het opstellen van een nieuwe Grondwet had afgerond, kon op 29 maart 1814 de nieuwe Grondwet worden afgekondigd, die de soevereiniteit van Willem I regelde.<sup>8</sup>

Napoleon was op dat moment nog niet definitief verslagen (dat zou pas in 1815 gebeuren bij Waterloo) en op het Congres van Wenen in 1815 werden de grenzen van Europa opnieuw getrokken. Hieruit kwam onder meer naar voren dat het creëren van een sterke buffer tegen Franse overheersing noodzakelijk was en in dat kader werd het plan opgevat om de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden met elkaar te verenigen.

Bij het proces om een sterk Verenigd Koninkrijk der Nederlanden op te bouwen was het creëren van draagvlak van groot belang.<sup>9</sup> Omdat met het oog op de vereniging tussen de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden de Grondwet herzien moest worden, had Willem I hier opnieuw Van Hogendorp voor in gedachten. Hij had al ervaring opgedaan in de eerdere grondwetscommissie. Daarnaast benoemde Willem I De Thiennes als vertegenwoordiger van het Zuiden in de commissie. Willem I had hier een bedoeling mee. De Thiennes had veel invloed in het Zuiden. Daarnaast had hij grote bestuurlijke kwaliteiten, was hij evenwichtig en koningsgezind, eigenschappen die Willem I goed kon gebruiken om (het regelen van) de vereniging tussen de beide landen zo soepel mogelijk te laten verlopen.<sup>10</sup>

Uiteindelijk werd in juni 1815 de vereniging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden geregeld in een achttal artikelen, waarbij Willem I koning werd van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden.<sup>11</sup> De nog maar net tot stand gekomen Grondwet maakte plaats voor een nieuwe Grondwet voor de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden,<sup>12</sup> waarin sprake was van een Tweekamerstelsel (de oude Grondwet kende maar een Kamer) en waarbij de bestuurlijke zetel elk jaar wisselde tussen 's-Gravenhage en Brussel.

### 3.2.3 Start van het koningschap

In het begin trof Willem I een land aan dat er na de Napoleontische overheersing, zeker in economisch opzicht, slecht voor stond. Hij ging druk aan de slag en kreeg al na korte

7 Zie bijvoorbeeld De Haan 2004, p. 16. Ook Slijkerman 2020, p. 5 en 15.

8 Van Poelgeest wijst erop dat de Schets van Van Hogendorp niet het enige document of de enige bron is waarop de Grondwet van 1814 was gebaseerd. Deze laatste bevatte namelijk elementen uit (1) het pre-revolutionaire tijdperk, (2) de Bataafse periode en (3) de constitutie van Lodewijk Napoleon. Hij spreekt in dit kader dan ook over een 'rechtshistorisch mozaïek', zie Van Poelgeest 2013, p. 67. Zie ook Roegiers & Van Sas 2001, p. 247.

9 Uitterhoeve 2015, p. 7.

10 Schmitz 1966, p. 85. Ook Kossmann 1976, p. 72.

11 Inclusief het groothertogdom Luxemburg als compensatie, zie Van den Berg & Vis 2013, p. 202 en 203.

12 Voermans merkt in dit verband op dat de behoefte aan vormende Grondwetten op het Europese continent sterker wordt na de val van Napoleon. De Grondwet wordt daarmee het instrument van politieke verandering. Zie Voermans 2019, p. 169.



tijd de bijnaam ‘besluitenkoning’ vanwege zijn dadendrang, werktempo, het groot aantal besluiten dat hij uitvaardigde en de kilo’s dossier die hij in verband hiermee tot zich nam.<sup>13</sup>

### 3.2.4 Stijl van regeren en relatie tot de ministers

Hoewel Willem I het liefst alle besluiten zelf nam,<sup>14</sup> kon hij niet zonder ministers om hem met raad bij te staan en om zijn besluiten te kunnen (laten) uitvoeren. Daarbij beschouwde hij ministers als dienaren (‘bloote commiezen’)<sup>15</sup> die uitsluitend tot taak hadden om dienstbaar te zijn aan het doel dat hij voor ogen had.<sup>16</sup> De consequentie hiervan was dat de ministers als werktuigen werden gebruikt tot het moment waarop hij hen niet meer nodig meende te hebben. Willem I had, volgens Koch, een ‘instrumentele habitus’.<sup>17</sup> Om deze reden had hij er ook geen enkel probleem mee om gebruik te maken van ministers die ook al in de Franse tijd, zoals bijvoorbeeld onder Lodewijk Napoleon, minister waren geweest.<sup>18</sup> Lok wijst erop dat Willem I in veel opzichten kon voortbouwen op het staatsapparaat dat tijdens de Bataafse – en Napoleontische tijd was gevormd. Er wordt wel beweerd dat Willem I kon (en ging) ‘slapen in het bed van Napoleon’.<sup>19</sup> Dit leverde ambtsdragers, die zowel onder het Franse bewind als onder Willem I het vaderland dienden, de naam ‘windvanen’ op. In de publieke opinie gingen stemmen op om deze ‘politieke kameleons’, ‘weerhanen’ of zelfs ‘politieke judassen’ uit te sluiten van deelname aan het nieuwe politieke bestuur, maar Willem I zag in deze ambtsdragers een duidelijke meerwaarde. Zij waren namelijk ook onder het bewind van Napoleon in staat geweest de belangen van de landgenoten zo goed mogelijk te verdedigen en de maatregelen van de bezetter zoveel mogelijk te verzachten.<sup>20</sup> Wat Willem I overnam van de Napoleontische tijd was een sterk bestuursapparaat, waarbij in de uitvoerende macht veel kennis, ervaring en invloed besloten lag. Dit was zodanig dat Willem I soms meer bevreesd was voor oppositie vanuit het eigen ambtenarenapparaat dan voor parlementsleden of journalisten. Willem I vond loyaliteit aan de regering belangrijk.<sup>21</sup> Dit maakte dat zijn benoemingsbeleid wat betreft ministers werd gekenmerkt door het aannemen of aanstellen van ministers die in zijn geest handelden. Ook ging de competentie van de aan te stellen persoon, in combinatie met zijn gehoorzaamheid en maatschappelijke positie, bovendien politieke overtuiging.<sup>22</sup> Onder het bewind van Willem I bepaalden personen het bestuur en niet de instituties.<sup>23</sup> Van Sas concludeert dat een vaste lijn in het benoe-

13 Koch 2018, p. 157 en 160.

14 Fasseur 2011, p. 35.

15 Koch 2018, p. 157.

16 Kossmann 1986, p. 105.

17 Koch 2013, p. 383.

18 De Graaf 2018, p. 23.

19 Zie bijvoorbeeld Van Sas 2008, p. 404. Ook Lok 2009, p. 99.

20 Lok 2013, p. 14 en 15.

21 Lok 2013, p. 19 en 20.

22 Lok 2009, p. 77 en 111.

23 Lok 2009, p. 103.

mingsbeleid van Willem I niet is aan te geven, maar dat dit sterk samenhangt met de politieke verhoudingen van het moment.<sup>24</sup>

### 3.2.5 Rol van de adel

1814-1815

De rol van de adel onder Willem I was aanzienlijk. Deze verdient om die reden een aparte bespreking. Vóór 1814 bestond er onder het *ancien regime* ook al adel als onderdeel van de feodale standenmaatschappij. Tijdens de Republiek had de adel zich georganiseerd in ridderschappen, die over zaken van algemeen bestuur gingen.<sup>25</sup> De adel was overigens niet omvangrijk.<sup>26</sup> Toen Willem I op 29 maart 1814 Soeverein Vorst werd stonden er in dit verband in de Grondwet twee artikelen. Artikel 42 bepaalde dat de Soeverein Vorst in de adelstand verheft en artikel 58 regelde dat een kwart van de (55) leden van de Staten-Generaal uit vertegenwoordigers van de adel zou bestaan.<sup>27</sup> Een klein jaar later werd in het Soeverein Besluit van 13 februari 1815 een belangrijk onderscheid voor de adelstand geformuleerd, namelijk de erkenning (van oude adel (srechten), inlijving (van buitenlands adeldom) en verheffing (inclusief de benoeming)).<sup>28</sup> Met name deze laatste vorm maakte het voor Willem I mogelijk om een actief adelbeleid te gaan voeren.<sup>29</sup> Alleen vooraanstaande, vermogende én invloedrijke personen kwamen hiervoor in aanmerking.<sup>30</sup> Met de (nieuwe) adel ontstond op dat moment een tweedeling in de maatschappij tussen grofweg adel en geestelijkheid (clerus) aan de ene kant – de aristocraten – en het volk/de burgerij aan de andere kant.<sup>31</sup> Met de vereniging tussen de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden in 1815 bleef de adel een rol spelen, zeker omdat die in het Zuiden veel meer aanwezig en verder geïnstitutionaliseerd was.<sup>32</sup> Met name de oude adel was een invloedrijke groep en deze kon dienen als conservatieve buffer tegen opringerige liberalen.<sup>33</sup> Dit had tot gevolg dat Willem I bij de realisering van zijn plannen in het nieuwe Verenigd Koninkrijk niet om de adel heen kon, onder andere in instituties als de Provinciale Staten en de Eerste Kamer. Om tegenwicht te bieden tegen de oude adel uit het Zuiden zorgde Willem I er voor dat ook in het Noorden de nodige verheffingen/benoemingen volgden.<sup>34</sup> Daarmee was de Nederlandse adel een reactie op de overmacht aan adel in België.<sup>35</sup>

24 Van Sas 2008, p. 420. Overigens was het aantal ministers onder Willem I behoorlijk, 39 in getal, zie Lok 2009, p. 109. Ongeveer de helft daarvan had een Napoleonisch politiek verleden, zie Lok 2009, p. 110-111.

25 Wolleswinkel 2012, p. 11 en 16.

26 Van Meerkerk 2013, p. 238.

27 Wolleswinkel 2012, p. 46.

28 Wolleswinkel 2012, p. 49.

29 Waarbij procentueel de grootste groep behoorde tot de categorie van de verheffing en benoeming. Samen goed voor bijna 80%, zie Dronkers 2000, p. 242. Ook Moes 2012, p. 43.

30 Wolleswinkel 2012, p. 63.

31 Schmitz 1966, p. 219 en 266.

32 Aerts & Deneckere 2015, p. 15 en Wolleswinkel 2012, p. 16.

33 Lok 2015, p. 66. Ook Kikkert 1995, p. 155.

34 De Bruin 2012, p. 489.

35 Uiteindelijk was de Belgische adel gedurende de regeerperiode van Willem I ruim tweemaal zo groot als de Nederlandse. Meer specifiek bedroeg de groep van benoeming, erkenning en inlijving in het Zuiden 771

## 1815-1830

In de periode van het Verenigd Koninkrijk bleef de rol van de adel groot. Van een samenbundeling van de groepen adel in het nieuwe Koninkrijk was geen sprake. Daarvoor waren de verschillen (in achtergronden en ook taal) tussen de Nederlandse en de Belgische adel te groot.<sup>36</sup> De adel was voor Willem I belangrijk omdat deze als steun voor de troon moest dienen.<sup>37</sup> Het beleid van Willem I bij de verheffingen/benoemingen bestond eruit dat hij adeldom verleende aan personen die hij daartoe waardig achtte op grond van afstamming uit een familie, die een vooraanstaande plaats in de samenleving had ingenomen of door bijzondere persoonlijke verdienste.<sup>38</sup> Daarnaast was politieke volgzzaamheid voor Willem I een belangrijke voorwaarde om iemand in de adelstand te verheffen.<sup>39</sup> Soms gebruikte Willem I de verlening van adeldom ook als compensatiemiddel. In de eerste jaren na de vereniging beklagden de Belgen zich er namelijk over dat veel posten in het bestuur door Noordnederlanders werden bezet. De reactie van Willem I was hierop dat er simpelweg geen goede Belgische kandidaten voorhanden waren. Om de toekenningen wat in evenwicht te brengen greep Willem I daarop naar het toekennen van eerbewijzen aan de adel aan Belgische zijde.<sup>40</sup>

## 3.2.6 Benoemingen tot Minister van Staat

*1814-1815: Van Hogendorp en De Thiennes hebben de primeur*

In de regeerperiode van Willem I zijn 22 Ministers van Staat benoemd. Deze waren niet alleen van Hollandse – zeventien in totaal, met Van Hogendorp als primeur – maar ook van Belgische komaf – in totaal vijf, met De Thiennes als eerste – en dit was niet zonder reden.<sup>41</sup> Zo had Van Hogendorp een grote rol gespeeld in de grondwetscommissie van 1814 én 1815 en De Thiennes in die van 1815 en Willem I was hun rol en invloed daarin niet vergeten. Zij werden daarvoor bedankt in de vorm van het ministerschap van Staat, waarbij Willem I ook nog daarna van hen beiden gebruik wilde blijven maken.

*1815-1830: Een doordachte verhouding tussen Noord en Zuid*

Om zijn nieuwe koninkrijk in bestuurlijk opzicht zo stevig mogelijk te maken gebruikte Willem I benoemingen zoals het Ministerschap van Staat, al dan niet in combinatie met, zoals hiervoor aangehaald, het verlenen van adellijke titels.<sup>42</sup> Zo werd

personen, tegenover 244 in het Noorden. De groep verheffingen was in het Noorden groter, namelijk 139 personen tegenover 37 personen in het Zuiden. Zie Sinninghe Damsté & Van de Vrugt 1992, p. 137.

36 Wolleswinkel 2012, p. 16.

37 Janssens 1981, p. 397.

38 Moes 2012, p. 42.

39 Janssens 1981, p. 409.

40 Schmitz 1966, p. 73.

41 Van den Berg & Vis 2013, p. 211 en 212.

42 Koch 2013, p. 385 en 386. Ook Slijkerman 2020, p. 7. Opvallend is ook dat Willem I deze toekenningen niet aan het *einde* maar aan het *begin* van hun politieke loopbaan toekende. Uit strategisch oogpunt, om er (zelf) zo lang mogelijk profijt van te kunnen hebben.

aan vijf Ministers van Staat tevens een adellijke titel toegekend.<sup>43</sup> Het ministerschap van Staat was zeker niet alleen een eretitel, maar een functie waaraan zowel een uitstekende honorering (zoals aangehaald in het vorige hoofdstuk) maar ook belangrijke taken verbonden konden worden.<sup>44</sup> Vaak werden zij ingezet voor en benoemd tot voorzitter van belangrijke en speciale advies- of staatscommissies (bijvoorbeeld op het gebied van economie en belastingen).<sup>45</sup> De benoeming tot Minister van Staat was dan ook bedoeld als een smeermiddel. Zo had Willem I er duidelijk belang bij om de (gematigde) adel te bereiken en voor zich te winnen.<sup>46</sup> Deze had zich in het kader van de vereniging eerst wat afzijdig gehouden tot het nieuwe bewind – de Belgische adel wilde zelfs niet naar Holland<sup>47</sup> – maar zij waren gaandeweg bereid om ook functies op zich te nemen.<sup>48</sup> In de Noordelijke Nederlanden had Minister van Staat Röell, die het vertrouwen genoot van zowel de koning als de Amsterdamse kooplieden, tot taak om deze laatste elite te ‘kneden’ voor het ‘gemeenschappelijk avontuur van Noord en Zuid’.<sup>49</sup> Willem I had dus een uitdrukkelijke bedoeling met zijn benoemingen: de Ministers van Staat moesten als ‘oliemannetjes’ dienen.

Waar de benoemingen tot Minister van Staat door betrokkenen als eervol en een ‘bewijs’ van erkenning en dank werden beschouwd, waren ze vanuit het perspectief van Willem I bekeken ‘slechts’ onderdeel van een doordachte strategie om uiteindelijk (meer) macht te verwerven.<sup>50</sup> De toekenning van de titel Minister van Staat was voor Willem I zeker niet alleen een ‘versiersel’.<sup>51</sup> Willem I had er een uitdrukkelijke bedoeling mee. Met een titel en rang op zak konden vertrouwelingen van de koning niet alleen in de Noordelijke maar ook uit de Zuidelijke Nederlanden hem dienstbaar zijn.<sup>52</sup> Dit had Willem I nodig. Zijn titel op de troon was kwetsbaar en zijn status was nog niet groot onder de gekroonde hoofden en oude adel in Europa uit die tijd. Dus als er sprake was van tegenstand kwam het Willem I goed uit dat dit, met hulp van de gericht door hem aangezochte en benoemde Ministers van Staat, kon worden omgevormd tot steun aan de koning. Hoewel het ministerschap van Staat aanzien genoot en een goed betaald ambt was, was het – zoals ook in het vorige hoofdstuk besproken – een ministerschap zonder portefeuille, waarbij de Minister van Staat alleen zitting

43 Waarbij de bevoegdheid tot het in de adelstand verheffen uitdrukkelijk in (artikel 63 van) de Grondwet aan de Koning was toegekend.

44 Van Sas 1979, p. 75.

45 Van Sas 1979, p. 75. Willem I hanteerde nogal eens het beleidsinstrument van de staatscommissie voor speciale vragen en opdrachten. Hij putte graag uit een reservoir van deskundigen, speciale adviseurs en vertrouwenslieden, zie ook Van Sas 2008, p. 417.

46 Van den Berg & Vis 2013, p. 204.

47 Van den Berg & Vis 2013, p. 193.

48 Uitterhoeve 2015, p. 49, 124, 129, 135 en 138. Willem I kon hierbij gebruik maken van Minister van Staat De Thiennes die zelf ook belang hechtte aan (het behoud van) de rol van de adel in de zuidelijke gewesten, zie Van Ditzhuyzen 1990, p. 68.

49 Koch 2013, p. 385 en 386.

50 Slijkerman 2001, p. 42.

51 Slijkerman 2001, p. 46.

52 Zo werd de Belg graaf Bus de Ghisignies benoemd tot gouverneur-generaal in Oost-Indië, de belangrijkste bestuurlijke post daar. Zie Schmitz 1966, p. 221.

mocht nemen in de adviserende Kabinetsraad.<sup>53</sup> Volgens Koch verplichtte de benoemingen Willem I tot niets: naar eigen goeddunken kon hij de Ministers van Staat op afstand houden of raadplegen.<sup>54</sup> Deze gang van zaken is volgens Van Sas typerend voor het bestel van Willem I: als hij een minister om de een of andere reden niet meer aan het hoofd van een departement wenste, deed Willem I toch zijn best om hem aan zijn bewind gebonden te houden en een geschikte methode daarvoor was de benoeming tot Minister van Staat. Soms werd in een formeel benoemingsbesluit tot Minister van Staat iets van de bedoeling van de Koning zichtbaar, zo ook bij het afscheid van vice-president Mollerus van de Raad van State en diens benoeming tot Minister van Staat in 1829:

(...) Ons niettemin de gelegenheid voorbehouden, om denzelfden, in belangryke gevallen te blyven raadplegen, en alzoo zyn doorzigt en zyne ondervinding zoo lang mogelyk te doen strekken ten nutte van den Staat.<sup>55</sup>

Als we kijken naar de personen die in de periode 1815-1830 zijn benoemd tot Minister van Staat zien we een duidelijke parallel met wat we bij de adel hebben gezien waar het gaat om compensatie tussen Noord en Zuid. Telkens als er een of meer Ministers van Staat in het Noorden werden benoemd, volgde er een uit het Zuiden. Dat begon met De Thiennes die samen met Van Hogendorp tot Minister van Staat werd benoemd in 1815. Daarna volgde nog een viertal (van de dertien) benoemingen. Een overeenkomst tussen de benoemde personen in het Zuiden is allereerst dat zij allen koningsgezind waren. Ze moesten dus op goede voet met Willem I staan. Dit kwam ook overeen met het benoemingsbeleid van Willem I dat – of het nu om de adel of om het ministerschap van Staat ging – uitging van politieke volgzaamheid.<sup>56</sup> Dat er sprake was van een oververtegenwoordiging van de adel binnen de groep van Ministers van Staat had ermee te maken dat aan veel van hen eerst een adellijke titel was verleend. Met de bedoeling van Willem I, zoals eerder vermeld, om via deze benoemingen invloed uit te kunnen oefenen om zijn beleid te kunnen uitvoeren. Sommigen maakten zelfs nog ‘promotie’ op de adellijke ladder, ook wel ranghiërarchie genoemd.<sup>57</sup> Zo ging bijvoorbeeld Van Hogendorp van jonkheer naar graaf, Röell van jonkheer naar baron<sup>58</sup> en De Coninck van baron naar ridder.<sup>59</sup> Dit had allemaal te maken met het vergroten van macht, status en invloed. Later volgde dan nog een benoeming tot Minister van Staat, met voor Willem I als doel dat hij hen op die manier nóg meer aan zich kon binden.

53 Van den Berg & Vis 2013, p. 211.

54 Koch 2013, p. 385.

55 Aangehaald in Slijkerman 2001, p. 64. Overigens werd eerder, in het geval van Van Hogendorp, gesproken over het ‘(...) Den Staat zoo lang mogelyk de vruchten zynen ondervinding en beproefde kunde te verze-keren’, Slijkerman 2001, p. 46.

56 Janssens 1981, p. 409.

57 Wolleswinkel 2012, p. 56.

58 Schmitz ziet de toekenning van deze titel ook als een ‘bedankje’, Schmitz 1966, p. 151/152.

59 Het adelssysteem van Willem I kende de titels prins, hertog, graaf, baron en ridder met daarnaast het predicaat jonkheer dat door de adelswet van 1809 was geïntroduceerd, zie De Bruin 2012, p. 489.

Wanneer we de benoemingen tot Minister van Staat nog wat specifiekier bekijken, zien we een onderscheid in twee periodes. In het eerste deel (tussen 1815 en 1828) waarin het Verenigd Koninkrijk van Willem I tot bloei komt en zich moet versterken volgen de eerste tien benoemingen, met ook nog een verdeling tussen vertegenwoordigers van Noord en Zuid. De laatste twaalf benoemingen volgen in de periode daarna (1829-1839). Hierin worden nog twee vertegenwoordigers uit het Zuiden benoemd (in 1829, de laatste stuip trekkingen van het Verenigd Koninkrijk) waarbij in de laatste jaren van het koningschap van Willem I telkens een Minister van Staat wordt benoemd. Het ministerschap van Staat is dan geen sturings- of beïnvloedingsmiddel meer maar meer een blijk van dank voor hen die Willem I als koningsgezinden hebben gesteund in of geholpen bij het realiseren van zijn beleid, zoals Falck, van Zuylen van Nijvelt en Van den Bosch.<sup>60</sup>

De vereniging tussen de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden verliep zeker niet soepel. Problematisch voor met name de Belgen waren de godsdienst- en taalpolitiek<sup>61</sup> en de inperking van de vrijheid van meningsuiting.<sup>62</sup> Dit leidde tot weerstand onder katholieken en liberalen, waarbij steeds meer gesproken werd over het aftreden van de regering.<sup>63</sup> Dit liep zo hoog op dat in 1830 opstanden in het Zuiden uitbraken, die door de koning niet meer onder controle te houden waren. Waar Willem I eerst nog Minister van Staat d'Hovorst (d'Hoogvorst in het Nederlands) kon bedanken voor zijn rol om het oproer dat gaande was in te dammen, werd de wanorde steeds groter en lukte het ook d'Hovorst niet meer om de inwoners van het Zuiden op te roepen tot kalmte.<sup>64</sup> Het was Minister van Staat De Thiennes die als zuiderling Willem I als eerste in kennis stelde van de muiterij die in Brussel gaande was.<sup>65</sup> Op 4 oktober 1830 werd door het Voorlopig Bewind van de Zuidelijke Nederlanden de Belgische onafhankelijkheid uitgeroepen, waarbij na een conferentie in Londen tussen de meest daarbij betrokken landen op 20 december 1830 de onafhankelijkheid van België officieel werd erkend.<sup>66</sup> Aan het ministerschap van Staat van de Zuiderlingen De Thiennes,<sup>67</sup> Bus

60 Schmitz 1966, p. 267 en Kikkert 1995, p. 214.

61 Waarbij Willem I het protestantisme – de godsdienst van/in het Noorden – aanhing, afwees dat de katholieken hun eigen staatskerk wilden stichten en pleitte voor het Nederlands als voertaal in plaats van het Frans. Zie bijvoorbeeld Vosters & Janssens 2015, p. 153.

62 Francois 1977, p. 167. Van Maanen speelde hierin als minister van Justitie een actieve rol, zie De Graaf 2019, p. 237, 238 en 249.

63 Schmitz 1966, p. 231-232. Ook Wils 1997, p. 510. Er wordt ook wel gesproken van de 'domination Hollandaise', zie Gosses & Japikse 1927, p. 761. Ook Van den Berg & Vis 2013, p. 246. Overigens was de bereidheid tot deelname aan een revolutie niet onder de hele bevolking aanwezig. Zo hadden de adel en industriële en commerciële burgerij juist voordeel van het economisch vooruitstrevende beleid van Willem I. Het verzet kwam met name uit de lagere burgerij en de middenklasse, zie Witte, Craeybeckx & Meynen 2005, p. 19 en 20.

64 Schmitz 1966, p. 252-253.

65 Gerretson 1936, p. 210. Ook De Graaf 2019, p. 252.

66 Op 21 juli 1831 werd Leopold van Saksen-Coburg-Saalfeld als Koning der Belgen in Brussel ingehuldigd. Zie bijvoorbeeld Koch 2018, p. 188.

67 Waarbij De Thiennes na de (af)scheiding van 1830 nog werd 'gestraft' voor zijn toewijding aan de Oranjes: in het nieuwe Koninkrijk België werd hem geen enkele openbare functie meer aangeboden, zie Van Ditzhuyzen 1990, p. 70 en 76. Ook d'Ursel behield als orangist zijn vriendschap voor Willem I die de helft van zijn koninkrijk had verloren.

de Gisignies, Goubau d'Hovorst en d'Ursel kwam hiermee een einde.<sup>68</sup> Zuiderlingen, zowel bestuurders als ambtenaren, die in het Noorden werkzaam waren, werden vervolgens 'uit hun betrekkingen ontslagen' omdat de autoriteit van Willem I in het Zuiden ophield te bestaan.<sup>69</sup> Zo werd aan d'Ursel door Willem I eervol ontslag verleend op 18 en 20 oktober 1830 als Minister van Staat respectievelijk grootmeester van H.M. de Koningin, de echtgenote van Willem I.<sup>70</sup>

### 3.2.7 De benoeming van Van Hogendorp

#### *Het besluit tot benoeming*

Hoewel je zou verwachten dat benoemingen door de Koning persoonlijk zouden worden meegedeeld, was dat niet het geval. Zo vermeldt Van Hogendorp: 'Ik las onverwagts in de courant, dat Z.M. (Zijne Majesteit, *EJG*) tot Ministers van Staat aangesteld had de Graven Van Hogendorp en de Thiennes.'<sup>71</sup> En even later:

Binnen 's lands waren de benoemingen tot den Raad van State en de Staten-Generaal van groot gewigt; dog ik vernam dezelfde uit de Couranten. Ik bedankte den Koning voor deze met eenen brief. Wat een Minister van Staat eigenlijk was begreep ik toen, noch naderhand.<sup>72</sup>

Deze laatste zin van Van Hogendorp is veelzeggend en veronderstelt, naast de aparte manier van communiceren tussen de Koning en Van Hogendorp (schriftelijk boven mondeling), dat de instelling van het ministerschap van Staat als een zuiver persoonlijke daad van Willem I kan worden aangemerkt. Een dank voor bewezen diensten, zonder dat het instituut zelf – en datgene wat het ministerschap van Staat inhield – behoorlijk was uitgedacht. Van een functiebeschrijving of profielschets voor de Minister van Staat was geen sprake. Toch dankbaar als hij was, schreef hij de koning in de aangehaalde brief op 20 september 1815 de volgende woorden:

(...) heden lees ik in de Staats Courant nieuwe gunstbewijzen voor mijzelfen, de tytels van Graaf en Staats Minister. U.M. kan ten minste verzekerd zijn, dat dezelve aan geen ondankbare be-steed worden, en heb ik alles durven wagen toen ik niets was, blijf ik thans, daar U.M. mij zoo hoog gesteld heeft, aan Deszelfs Persoon en Huis even opregtelijk en hartgrondig toegedaan.<sup>73</sup>

Nu de basis voor het koninkrijk was gelegd en Van Hogendorp voorzitter was (geweest) van de commissie die een schets van een nieuwe Grondwet zou schrijven, voelde de toekenning van een adellijke titel en het ministerschap van Staat (naast zijn ambt van

68 Op de dag van de erkenning van België als onafhankelijke natie, 16 oktober 1830, wordt Minister van Staat d'Ursel door Willem I eerst 'ontheven van zijn werkzaamheden' als adviseur ('dispensés des travaux'), zie Gerretson 1936 II, p. 110. Het woord ontslag valt dan nog niet. Zie ook Kikkert 1995, p. 179-180.

69 Hallo 1830, p. 90.

70 Zo is te lezen in de kennisgeving van het kb in de krant, zoals de *Middelburgse Courant* van 26 oktober 1830, <https://www.delpher.nl>.

71 Van Hogendorp 1901, p. 130.

72 Van Hogendorp 1901, p. 134.

73 Van Hogendorp 1902, p. 175-176.

vice-voorzitter van de Raad van State) als gerechtigheid. Zijn carrière kreeg in elk geval een waardig slot.<sup>74</sup>

Zeker voor de titel van graaf had Van Hogendorp diepe gevoelens. Hij beschouwde de adelsverheffing een van de meest natuurlijke en wenselijke vormen waardoor de Staat mensen die zich verdienstelijk hadden gemaakt aan zich kon binden. Hij stond dan ook volledig achter het beleid van Willem I om via verheffingen nieuwe adel voor de elite te creëren.<sup>75</sup>

#### *Een benoeming met een bedoeling*

Het 'personeels- of aanstellingsbeleid' van Willem I, dat door hem persoonlijk werd bepaald, was vrij afhankelijk van het moment en ook speelde eigenbelang daarbij een rol. Hij schoof op verschillende momenten met ministers(posten), wilde zich nog nét laten adviseren, maar beschouwde zijn adviseurs verder louter als instrumenten of werktuigen om een bepaald doel te bereiken, om vervolgens in alle gevallen de beslissingsbevoegdheid aan zich te houden. Dit maakte dan ook dat de dienaren het nooit bijzonder lang met (of beter gezegd: onder) de koning uithielden en andersom.<sup>76</sup>

Voor de koning was de benoeming tot Minister van Staat een middel tot een doel, waarbij de minister in kwestie hem in bijzondere situaties kon adviseren of helpen een probleem op te lossen. En daarnaast met de bedoeling om die persoon aan zich te binden en ervoor te zorgen dat die persoon loyaal aan hem zou blijven. De toekenning van de eretitel verplichtte de koning verder tot niets, waarbij hij de Minister van Staat naar eigen goeddunken op afstand kon houden of kon raadplegen.<sup>77</sup>

#### *Onderlinge verstandhouding met Willem I*

Van grote betekenis zijn de later in diverse delen verschenen Brieven en gedenkschriften van Van Hogendorp zelf.<sup>78</sup> Hij beschrijft in deze primaire bron zijn loopbaan, zijn rol in het kader van het opstellen van een nieuwe Grondwet, zijn relatie met koning Willem I en ook zijn benoeming tot Minister van Staat.<sup>79</sup> Hierbij schuwt hij niet om – zowel in de Nederlandse als in de Franse taal – behoorlijk 'leeg te lopen', niet alleen of zozeer over allerlei feitelijkheden en gebeurtenissen, maar ook over zijn persoonlijke ervaringen.

74 Van Meerkerk 2013, p. 13.

75 De Beaufort 1948, p. 306.

76 Aldus Koch 2013, p. 383-385.

77 Koch 2013, p. 385.

78 Waarbij hij de Koning onderaan brieven veelvuldig aanduidt met Uwer Koninklijke Hoogheid (UKH), Uwe Majesteit (U.M.) en zichzelf met 'gehoorzame dienaar en getrouwe onderdaan' Gijsbert Karel van Hogendorp (vaak door hem zelf afgekort met zijn voorletters, G.K.). De Koning zelf sluit correspondentie steevast af met zijn voornaam, Willem, zie bijvoorbeeld Van Hogendorp 1901, p. 202.

79 Van Hogendorp was afkomstig uit een regentenfamilie, werd in Duitsland naar school gestuurd en kwam daar in aanraking met de Franse en Engelse verlichtingsfilosofen (hij was dan ook meer een denker dan een doener). Hij trouwde met een rijke bankiersdochter en was ten tijde van de Bataafse Republiek koopman te Amsterdam. Daarna begon zijn nadenken over Nederland na de Franse overheersing. Dit uitte zich voor het eerst in 1812 toen Van Hogendorp met zijn *Schets van een Grondwet* kwam, zie Slijkerman 2020, p. 8, 9, 14 en 15.



De omstandigheid dat de koning het liefst eigenhandig besliste en hoe het hem uitkwam om wilde gaan met zijn bestuurlijke instituties leidde tot schuring tussen de koning en Van Hogendorp. Zeker nu Van Hogendorp, als brein achter de nieuwe Grondwet, de koning toch graag aan constitutionele principes wilde houden. Of, volgens Van Hogendorp:

(...) de Koning houdt zo vele zaken als hij kan buiten de wet en regelt ze door besluiten. Zo zeggen sommige Franschen, que le roi doit régner par les ordonnances. (...) Wij zijn nog niet zo ver gevorderd om te begrijpen, dat de wet alleen over ons moet heerschen, dat ook de Koning onder de wet is, en dat zijn geheel bestuur slegts dient te bestaan in de toepassing en uitvoering der wetten.<sup>80</sup>

De discussies tussen de koning en Van Hogendorp laaiden soms hoog op. Zo vermeldt Van Hogendorp: 'Uit zulke dreigende woorden maakte ik op, dat ik niet lang in zijn dienst blijven zoude.'<sup>81</sup>

De karakters tussen Willem I en Van Hogendorp botsten vaak. Zo stond Van Hogendorp bekend als regeringsziek en wilde hij het liefst op of direct naast de stoel van Willem I zitten. Ook was Van Hogendorp star in zijn denkbeelden en was het lastig om hem van een andere mening te overtuigen. Hoewel hij veel slimmer was dan Willem I was hij niet doortrapt genoeg om Willem I voor zijn standpunten te winnen.<sup>82</sup> Wat in dit kader ook niet (mee)hielp is dat Van Hogendorp in de omgang stroef was.<sup>83</sup> Van hartelijkheid in hun omvang was geen sprake. Eerder was sprake van een grote koelheid.<sup>84</sup> Tegelijk kon Willem I ook niet om Van Hogendorp heen. Dominant waren ze allebei.<sup>85</sup> Macht kon hij niet delegeren en ook het samenwerken met anderen vond Willem I lastig.<sup>86</sup> Hij was aarzelend en ook was hij niet doortastend.<sup>87</sup> Anderen waren dat voor hem en namens hem.<sup>88</sup> In de relatie tussen Willem I en Van Hogendorp zou je kunnen zeggen dat zij niet mét elkaar, maar ook niet zónder elkaar konden.<sup>89</sup> Onderling verschilden ze over diverse onderwerpen van mening, zoals de handel. Van Hogendorp was een voorstander van vrijhandel, terwijl de koning voor meer protectionisme was en de handel en economie onder controle wilde houden.<sup>90</sup> Ook wilde Van Hogendorp in zijn Schets voor de nieuwe Grondwet van 1814 graag een raadpensionaris naast de koning plaatsen – om tegenmacht te creëren, waarbij hij zichzelf wel voor die functie geschikt vond<sup>91</sup> – echter ook hier ging Willem I niet mee akkoord.<sup>92</sup>

80 Van Hogendorp 1901, p. 163.

81 Van Hogendorp 1901, p. 143.

82 Kikkert 1995, p. 87.

83 Kikkert 1995, p. 86.

84 Gosses & Japikse 1927, p. 745.

85 Slijkerman 2020, p. 24.

86 Kossmann 1976, p. 75. Ook Gosses & Japikse 1976, p. 749.

87 Kossmann 1976, p. 74.

88 Kikkert 1995, p. 230.

89 Van Meerkerk 2013, p. 238.

90 Slijkerman 2020, p. 20. Ook Van Meerkerk 2013, p. 246. En De Beaufort 1948, p. 309.

91 Schmitz 1966, p. 53.

92 Van Meerkerk 2013, p. 239.

Om te voorkomen dat hij als vice-voorzitter van de Raad van State door de koning zou worden ontslagen, trok Van Hogendorp het initiatief naar zich toe en diende zelf een verzoek om ontslag in bij de koning. Niet onbelangrijk was dat Van Hogendorp redelijk populair in het land was en goed lag bij velen. Dit maakte het voor de koning nog lastig om hier voorzichtig mee om te gaan. Diplomatiek als Van Hogendorp was, besloot hij het in zijn ontslagverzoek niet te ‘gooien’ op de verzwakte onderlinge verhoudingen tussen hem en de koning, maar op zijn lichamelijke gestel, waar hij ook daadwerkelijk last van had.

Nadat ik een brief ontworpen had (...) besloot ik om het enkel en alleen op mijne gezondheid te werpen. Ik dicteerde in dezen zin een korten brief en verzond hem aanstonds. De verwondering des Konings was groot. Mij is uit alles gebleken, dat Hij dit nooit verwacht had. (...) ontmoette niet dan zagte woorden en ogen. Dog ik meende er door henen te kunnen zien. Ik bestond erop, dat mijn hoofd zwak was, en dat ik geen half uur agter een werken kon.<sup>93</sup>

Van Hogendorp bleef bij zijn besluit, zodat de koning niet anders kon dan hem ontslag te verlenen.

De Koning zond mij Zijn Besluit met een vleien den brief, waarin van Zijn voornemen was melding gemaakt om mij in de Eerste Kamer van de Staten-Generaal te plaatsen. Voor dit laatste bedankte ik nadrukkelijk.<sup>94</sup>

Het ontslagbesluit van 7 november 1816 zag overigens alleen op het vice-voorzitterschap van de Raad van State, onder bepaling ‘dat hij den titel en rang van Staats Minister zal behouden’.<sup>95</sup> De onderlinge verstandhouding tussen Willem I en Van Hogendorp werd er echter niet beter op. Ze waren allebei koppig en toen Van Hogendorp in 1819, tegen het verlangen van de koning in, werd benoemd als lid van de Tweede Kamer, kreeg hij op 22 mei 1819 alsnog ook zijn ontslag als Minister van Staat.<sup>96</sup> Slijkerman legt in dit verband een relatie tussen het lidmaatschap van de Tweede Kamer van Van Hogendorp en diens ontslag als Minister van Staat. Door lid te worden van het parlement werd Van Hogendorp van de een op de andere dag een tegenstander – of in elk geval een criticus – van Willems regeringsbeleid. Dit verdroeg zich volgens de koning niet met het ministerschap van Staat.<sup>97</sup> De koning kwam dus terug van de clause, opgenomen in het ontslagbesluit van 1816, dat Van Hogendorp de titel en rang van Minister van Staat mocht behouden, met de summiere motivering ‘dat er redenen en omstandigheden zijn, die Ons verhinderen om eenig gevolg te geven aan hetgeen wij Ons bij opgemeld Besluit hadden voorbehouden’.<sup>98</sup> Deze handelwijze toont aan dat Willem I zijn ministers, ook die Van Staat, gebruikte tot hij ze niet meer nodig

93 Van Hogendorp 1901, p. 147.

94 Van Hogendorp 1901, p. 148.

95 Van Hogendorp 1902, p. 368.

96 Van Raalte 1915, p. 278. Dit gebeurde volgens het kb van 22 mei 1819 via het ‘herroepen’ en ‘buiten effect stellen’ van de clause uit het eerdere benoemingsbesluit, zie De Beaufort 1948, p. 324.

97 Slijkerman 2020, p. 20 en 24.

98 Van Hogendorp 1902, p. 407.

had, waarbij hij ze degradeerde op het moment dat ze hem hinderden in zijn taakuitoefening of te voeren beleid.<sup>99</sup> Dit ontslag als Minister van Staat had overigens wel een reden of achtergrond. Het was Van Hogendorps kritiek op het economische en financiële beleid van de koning die hem fataal was geworden. Zo keerde hij zich tegen de invoering van een tarief dat de industrie in het Zuiden moest beschermen, maar dat volgens Van Hogendorp de handel in het Noorden zou schaden. Van Hogendorp overleefde het debat over de begroting niet, stelde zich in de ogen van de koning te onafhankelijk op, waarna hij werd ontslagen als Minister van Staat.<sup>100</sup> Het ministerschap van Staat van Van Hogendorp had al met al nog geen vier jaar geduurd. En deze koninklijke onderscheiding had, de eerste keer dat ze verleend werd, geen gelukkige afloop gehad.<sup>101</sup>

Later, in 1828, werd Van Hogendorp op een pijnlijke manier nogmaals geconfronteerd met zijn laatste ontslag toen hij van de toenmalige minister Van Pallandt van Keppel een 'officieele uitnodiging' ontving voor een of andere plechtigheid, geadresseerd aan 'den Minister van Staat' Van Hogendorp. Van Hogendorp, verbitterd en gekrenkt door het hele gebeuren schreef een zakelijk briefje terug waarin hij bedankte voor de invitatie omdat hij 'uitgenodigd was in een kwaliteit, die hij niet meer bezat', waarbij hij niet kon nalaten zijn verbazing te uiten over de omstandigheid dat de minister in kwestie blijkbaar niet bekend was met het kb van 22 mei 1819.<sup>102</sup> In de woorden van Van Hogendorp:

In het jaar 1819 (...) heb ik een koninklijk besluit t'huis gekregen, houdende het vervallen van mijn rang en titel van Minister van Staat. Het is denkkelijk onder mijne papieren van dat jaar geborgen, doch zoude nu eenige moeite kosten om te vinden. Dit besluit, dat toen in alle couranten is bekend gemaakt, schijnt op dit oogenblik bij Uwe Excellentie vergeten te zijn. Het zoude mij evenwel niet passen eene uitnodiging aan te nemen, die op een misverstand gegrond is.<sup>103</sup>

### 3.2.8 De benoeming van Röell

#### *Van minister naar Minister van Staat*

Willem Frederik Röell was afkomstig uit een vooraanstaande Amsterdamse familie en mede door zijn huwelijk kreeg hij invloed in Amsterdamse regentenkringen. Onder raadpensionaris Schimmelpenninck (1805-1806) en ook onder Lodewijk Napoleon (1806-1807) had Röell op hoog bestuurlijk niveau ervaring opgedaan, zodat hij vervolgens ook voor Willem I een aanwinst was voor zijn ministersploeg, zeker ook nadat Röell lid was geweest van de grondwetscommissie van Van Hogendorp en hij het vertrouwen had gewonnen van Willem I.<sup>104</sup> Lang duurde het ministerschap (van Binnenlandse Zaken) van Röell echter niet. Hij uitte richting Willem I zijn bedenkingen en

99 Koch 2013, p. 383.

100 Koch 2013, p. 387.

101 Van Raalte 1915, p. 278.

102 Van Hogendorp 1903, p. 84. Zie ook Van Raalte 1915, p. 278-279.

103 Van Hogendorp 1903, p. 84.

104 Van Sas 1979, p. 71.

twijfel over de realiseerbaarheid van het samensmelten van Noord en Zuid, waarbij hun verschil van mening steeds zwaarder op hun relatie ging drukken.<sup>105</sup> Uiteindelijk werd hem na ruim drie jaar op zijn verzoek ontslag verleend als minister.

Willem I wilde Röell niet zonder meer laten gaan. Om van zijn kennis en ervaring gebruik te kunnen blijven maken, benoemde Willem I hem bij zijn ontslag op 19 februari 1817 tot Minister van Staat.

#### *Een benoeming met een bedoeling*

Zoals eerder al beschreven, had Willem I met alle benoemingen een reden of achterliggende gedachte. Zo had hij voor Röell na zijn reguliere ministerschap een bijzondere taak op het oog.<sup>106</sup> Röell had namelijk goede contacten in het Amsterdamse milieu, zodat hij in de praktijk vaak moest fungeren als ‘trait d’union’ tussen de koning en zijn contacten binnen de Amsterdamse handelsgemeenschap. Beide kanten konden hier overigens van profiteren, waarbij bovendien het karakter van Röell (pragmatisch en ook behoedzaam opererend en met woorden overtuigen in plaats van met conflicten en dreigementen)<sup>107</sup> en zijn economische opvattingen (hij was een voorstander van liberalisme en vrijhandel) goed van pas kwamen.<sup>108</sup> Hij is daarna nog bij vele staatscommissies betrokken geweest, zoals op het gebied van de graanhandel, belastingen, de toestand van de landbouw en de herziening van het hoger onderwijs.<sup>109</sup>

Gedurende de achttien jaar dat hij Minister van Staat is geweest was hij niet alleen een strategische partner voor Willem I maar stelde deze functie hem zelf ook in staat om in die hoedanigheid dicht bij het vuur te zitten en invloed uit te oefenen wat de afstand tussen Amsterdam en het regeringscentrum alleen maar kleiner maakte. Wat hem, volgens Van Sas, voor het centrale gezag als zodanig aanvaardbaar maakte was dat hij nooit een ‘pion’ van Amsterdam was en voor de grote stad dat hij toch altijd Amsterdammer bleef.<sup>110</sup> Het bericht in de Amsterdamse *Stads-Courant* van 5 januari 1835 (twee dagen na zijn overlijden) spreekt in dit kader voor zich:

Hij diende met liefde als Minister van Staat de Vorst, die hij eerde en beminde,  
en van wie hij wederkeerig bemind en geliefd werd,  
echter meest en eerst het Vaderland, waaraan hij, boven allen en alles, gehecht was. (...)

Nooit vergat hij zijne verpligting aan en zijne eerste verheffing bij deze stad,  
wier voorregten hij als Pensionaris weleer handhaafde, wier burgerij hij beminde,  
wier belangen hij nooit verwaarloosde, ja steeds naar vermogen voorstond...

105 Van Sas 1979, p. 73.

106 Als bron is hierbij onder meer gebruik gemaakt van het Biografisch Woordenboek van Nederland: 1780-1830 van Huygens ING, een onderzoeksinstituut dat een samenwerking is tussen het Meertens Instituut en het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis (IISG).

107 Van Sas 1979, p. 99.

108 Van Sas 1979, p. 62 en 76.

109 Van Sas 1979, p. 76.

110 Van Sas 1979, p. 100.

### 3.2.9 Cijfers<sup>111</sup> en bespreking

Voordat specifiek naar enkele bijzonderheden wordt gekeken past eerst de algemene opmerking dat de verschillende aspecten of indicatoren, die in de tabel hieronder worden onderscheiden, zijn opgenomen omdat het voor dit onderzoek van belang is geacht om de achtergronden van Ministers van Staat te onderzoeken én om te kijken of er wellicht door de jaren heen wat is veranderd. Dus om te zien of deze gegevens iets zeggen over de aard en betekenis van het ministerschap van Staat. Om deze reden komt de tabel dan ook telkens terug bij de volgende koning(en).

Staats- hoofd	Geslacht		Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond			Pol./B'lijke ervaring		Achtergrond		Van adel
	M	V		Reg.gez.	Cons.	Lib.	Ja	Nee	Jurist	Anders	
Willem I (n = 22)	22	0	57,2	22			22		16	6	18

Tabel 1 Benoemingen tot Minister van Staat door Willem I (aan de hand van verschillende indicatoren).

Dat alle personen die door Willem I tot Minister van Staat werden benoemd man waren is, voor die tijd, niet verrassend. Hun gemiddelde leeftijd was nog geen zestig jaar. Wat niet als afzonderlijke indicator is opgenomen, is dat het ministerschap van Staat voor velen geen 'eindstation' was. De ene Minister van Staat bekleedde na zijn benoeming bijvoorbeeld nog een functie als volksvertegenwoordiger (Röell, Repelaer van Driel, hertog d'Ursel, Clifford, graaf Schimmelpenninck en graaf Van den Bosch), de andere werd nog 'regulier' minister (Appelius, Pallandt van Keppel en baron Van Zuylen van Nijeveld). De ambten werden soms dus naast elkaar uitgeoefend. Koning Willem I had een sterke voorkeur personen tot minister te benoemen die hem goed (en gelijk) gezind waren. Aan dwarsliggers had hij geen behoefte. Veel ministers die door hem werden benoemd, hadden al eerder (ook in de Franse tijd) ervaring opgedaan in een politieke en/of bestuurlijke omgeving. Veruit de meesten hadden een juridische achtergrond. Daarnaast was ook bijna iedereen in het bezit van een adellijke titel, die te danken was aan Willem I. Tot slot: Willem I had de primeur om de jongste Minister van Staat tot op heden te benoemen: Gerrit graaf Schimmelpenninck (de zoon van raadpensionaris Rutger Jan) was 42 jaar toen hij in 1836 werd benoemd.

### 3.2.10 Samenvatting

Bij de opbouw van zijn vorstendom en later koninkrijk besliste Willem I het liefst in zijn eentje. Hij kon echter niet zonder een aantal vaste adviseurs, zoals zijn ministers. Om zijn beleid in het land uit te voeren gebruikte hij onder meer benoemingen in de adel zodat deze elite draagvlak voor zijn beleid kon creëren. Ten behoeve van dit laatste

<sup>111</sup> Voor (het opstellen van) de cijfers is gebruik gemaakt van gegevens van de openbare (digitale) bronnen <https://www.parlement.com> en <https://www.nationaalarchief.nl>.

benoemde Willem I ook Ministers van Staat, enerzijds als *dank* voor bewezen diensten en met het doel ze te kunnen blijven *gebruiken*, in een ander geval als strategie om een adviseur te ‘parkeren’ naar een reserveplaats om minder last van de persoon in kwestie te hebben (zoals in het geval van Van Hogendorp). Met name in de periode van het Verenigd Koninkrijk (1815-1830) vonden de benoemingen tot Minister van Staat op een doordachte manier plaats om zoveel mogelijk een personeel evenwicht te creëren tussen Noord en Zuid.

### 3.3 Het tijdperk Willem II

#### 3.3.1 Inleiding

Toen Willem II in 1840 op 48-jarige leeftijd op de troon kwam, had hij al ervaring opgedaan in verschillende Europese landen. Geboren in Den Haag, meegenomen door zijn ouders naar Engeland, vervolgens opgegroeid in Duitsland met een militaire opleiding in Berlijn<sup>112</sup> en gestudeerd in Oxford.<sup>113</sup> Hierdoor sprak hij Nederlands met een Engels accent.<sup>114</sup> Ook was hij als commandant actief geweest in de veldtochten tegen Napoleon met als ‘hoogtepunt’ de Slag bij Waterloo, waarin hij gewond raakte aan zijn linkerarm. Dit leverde hem de bijnaam ‘Held van Waterloo’ op, waarbij hij van de Staten-Generaal als dank voor zijn optreden in de oorlog het domein Soestdijk geschonken kreeg.

Qua karakter verschilde Willem II van zijn vader. Waar zijn vader bekend stond als een studeerkamergeleerde die het land achter zijn bureau bestuurde, was Willem II – zeker gelet op zijn militaire achtergrond – een man van de praktijk. Hij was een man van het volk, vriendelijk en sociaal betrokken,<sup>115</sup> tegelijk was hij niet standvastig en ook beïnvloedbaar en impulsief.<sup>116</sup> Waar hij tijdens zijn koningschap aanvankelijk liberale trekken vertoonde doordat hij onder meer, in tegenstelling tot zijn vader, een sterk voorstander was van de scheiding tussen kerk en staat en ook de persvrijheid wilde eerbiedigen,<sup>117</sup> had hij ook duidelijk conservatieve trekken en moest hij zeker in de beginjaren van zijn koningschap van veranderingen in het staatsbestel niet veel hebben.<sup>118</sup> Willem II was, net als zijn vader, op zijn gezag gesteld maar was minder geschikt om het te handhaven.<sup>119</sup>

112 Aalders 2020, p. 67.

113 Slijkerman 2001, p. 85.

114 Aalders 2020, p. 67.

115 Van den Berg & Vis 2013, p. 289.

116 Van Zanten 2013, p. 408.

117 Koch 2018, p. 271.

118 Koch 2018, p. 279 en Van Zanten 2013, p. 405.

119 Gosses & Japikse 1927, p. 804.

### 3.3.2 De weg naar de Grondwet van 1848

Ervaringen in andere Europese landen en in het bijzonder revoluties en de angst voor het ontstaan van nieuwe onlusten maakten dat ook in ons land een goede regeling van de staatsinstellingen noodzakelijk was.<sup>120</sup> Het ging daarbij vooral om een regeerstelsel waarbij de onbegrensde macht van de koning werd ingeperkt.<sup>121</sup> De hele regeringsperiode van Willem II was het debat over een nieuwe Grondwet, met meer verantwoordelijkheid voor de ministers, aanwezig.<sup>122</sup> In het begin was Willem II tegen een wijziging van de Grondwet omdat hij voorzag dat hij macht zou moeten inleveren. Hij gaf zich pas gewonnen toen hij inzag dat het – vanwege de revolutiedreiging – niet langer ging.<sup>123</sup> Uiteindelijk kon hij beter nog macht inleveren dan een heel koninkrijk verliezen.<sup>124</sup> Dit was ook de tijd waarin de liberalen opkwamen met daarin een grote rol voor Dirk Donker Curtius. Deze advocaat, met goede contacten in de Amstelsociëteit, probeerde het landsbestuur te hervormen.<sup>125</sup> Hij wist een staatscommissie te ‘regelen’ waarin Thorbecke als voorzitter zijn werk kon doen<sup>126</sup> en werd hierdoor in korte tijd van buitenstaander een sleutelfiguur in het proces dat moest leiden tot een nieuwe Grondwet.<sup>127</sup> Nadat Thorbecke in 1840 al eerder een Proeve van een herziening van de Grondwet had geschreven, kon hij onder deze omstandigheden uiteindelijk in 1848 een meerderheid in het parlement achter zich krijgen voor een nieuwe Grondwet.<sup>128</sup> Met deze Grondwet zou de positie van het staatshoofd ingrijpend veranderen en werd het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd,<sup>129</sup> waarbij de koning onschendbaar was en hij het regeren moest overlaten aan zijn ministers,<sup>130</sup> die hiervoor verantwoording moesten afleggen aan het parlement in plaats van aan de koning.

### 3.3.3 Start van het koningschap

In economisch opzicht had Willem I het land slecht achtergelaten.<sup>131</sup> De staat was bijna bankroet, de schuldenlast was hoog en in het land heerste armoede.<sup>132</sup> Toch lag hij,

120 Slijkerman 2001, p. 80. Ook Van den Berg & Vis 2013, p. 313 (zij noemen onder meer de revolutie van 27 februari 1848 in Parijs die een einde maakte aan het koningschap van Louis Philippe) en Voermans 2019, p. 178.

121 Koch 2018, p. 273, p. 281 en p. 286-287.

122 Koch 2018, p. 288 e.v.

123 Voor de volledigheid: ook wordt in de literatuur gewezen op de (bi)seksuele relaties die Willem II onderhield en dat hij werd afgeperst onder de dreiging dat hierover gekekt zou worden naar de pers als Willem II niet mee zou werken aan een wijziging van de Grondwet, zie bijvoorbeeld Kennedy 2021, p. 260.

124 Aalders 2020, p. 90-91.

125 Van de Waardt 2019, p. 177 en 185.

126 Van de Waardt 2019, p. 209. Overigens verschilden de karakters van Donker Curtius en Thorbecke behoorlijk. Was zij gemeen hadden is dat ze allebei ‘gingen’ voor politieke hervormingen en een nieuwe Grondwet, zie Van de Waardt 2019, p. 217.

127 Van de Waardt 2019, p. 194.

128 Van Zanten 2013, p. 480 e.v. Ook Kossmann 1976, p. 134-135.

129 Neergelegd in artikel 53 van de Grondwet. Zie ook Van der Meulen 2013, p. 178.

130 Fasseur 2011, p. 46-47.

131 Koch 2018, p. 272-273. Ook Kikkert 2002, p. 148-149.

132 Aalders 2020, p. 74 en Van Zanten 2013, p. 447 en p. 461.

zeker gelet op zijn militaire verleden, goed bij met name de onderlaag van de bevolking.<sup>133</sup> Bij de groep daarboven was dat minder omdat zij vreesden voor bezuinigingsmaatregelen waar zij voor moesten opdraaien. Daar kwam bij dat het koninkrijk na de afscheiding met België was gehalveerd, waarbij het aantal inwoners met drie vijfde kleiner was geworden, zodat de lasten op een beperktere groep kwamen te rusten.

### 3.3.4 Stijl van regeren en relatie tot de ministers

Willem II had, in tegenstelling tot zijn vader, geen grote interesse in het beheer van de staat. Het liefst wilde hij eraan ontsnappen. Hij had geen moeite met delegeren en taken werden door hem dan ook gemakkelijk aan ministers overgelaten.<sup>134</sup> Omgekeerd kregen de ministers, onder deze zwakke koning, meer invloed om zelf te besturen.<sup>135</sup> Willem II ging informeel met zijn ministers om.<sup>136</sup> Ook probeerde hij graag dingen bilateraal met een minister af te doen.<sup>137</sup> Zijn ministersploeg bestond hoofdzakelijk uit bevriende liberale en conservatieve politici,<sup>138</sup> waarbij veel ministers snel werden gewisseld,<sup>139</sup> omdat ze het niet lang konden uithouden met en onder het wispelturige staatshoofd.<sup>140</sup> Er werd wel gesproken van een ‘rommelige regeringspraktijk’ onder Willem II.<sup>141</sup> Het ontbrak hem aan bestuurskracht en ook had hij niet het fysieke (hij had een zwakke gezondheid) en mentale uithoudingsvermogen om het land op een goede manier te besturen.<sup>142</sup> Als gezegd leunde Willem II sterk op zijn ministers, in het bijzonder op Van Rappard, Baud, Rochussen en Van Hall.<sup>143</sup>

Een belangrijke bestuursdaad die onder Willem II heeft plaatsgevonden is het opheffen van de Staatssecretarie, ook wel Secretarie van Staat genoemd. Deze was opgericht door zijn vader als een ‘besluit- en papiermachine’ die rechtstreeks onder de koning ‘hing’.<sup>144</sup> In aanloop naar de nieuwe Grondwet en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid paste de Staatssecretarie als ‘instrument van autocratisch koningschap’ niet meer in het staatsapparaat.<sup>145</sup> Het orgaan ging op in het al bestaande Kabinet der Koning, als persoonlijk administratieve orgaan van het staatshoofd en schakel tussen de koning en de regering.<sup>146</sup>

133 Kikkert 2002, p. 152.

134 Aalders 2020, p. 92 en Van Zanten 2013, p. 410-411.

135 Gosses & Japikse 1927, p. 804. Ook Van der Horst 2013, p. 319.

136 Kikkert 2002, p. 178.

137 Van den Berg & Vis 2013, p. 290.

138 Van den Berg & Vis 2013, p. 294.

139 Koch 2018, p. 294.

140 Van den Berg & Vis 2013, p. 291 en Van Zanten 2013, p. 408-409.

141 Van Zanten 2013, p. 409.

142 Van Zanten 2013, p. 593.

143 Van Zanten 2013, p. 594.

144 Van Zanten 2013, p. 403.

145 Van Zanten 2013, p. 403. Ook Slijkerman 2001, p. 79. En Van den Berg & Vis 2013, p. 291.

146 Van Zanten 2013, p. 404.



### 3.3.5 Rol van de adel

Net als zijn vader voerde ook Willem II een actief adelbeleid, waarbij de grootste groep bestond uit verheffingen in de adelstand, waarbij nieuwe adel werd gecreëerd.<sup>147</sup> Adeldom werd door de koning verleend aan personen die afkomstig waren uit (regenten) families die een belangrijke plaats in de samenleving hadden ingenomen of soms ook vanwege persoonlijke verdienste.<sup>148</sup> Met de nieuwe Grondwet van 1848 waarin het accent bij het besturen bij de ministers kwam te liggen en de koning een stap terug moest doen daalde ook het aantal nieuw benoemde adel. Ruim 80% van de adeldom is in Nederland vóór 1848 verleend.<sup>149</sup> Met de nieuwe Grondwet werd het 'verheffen in de adelstand' vervangen door het 'verlenen van adeldom'.<sup>150</sup> De Ministers van Staat die door Willem II werden benoemd waren, op drie personen na,<sup>151</sup> van adel maar hadden hun adellijke titel al van Willem I ontvangen.

### 3.3.6 Benoemingen tot Minister van Staat

Hoewel Willem II maar acht jaar koning is geweest van ons land (hij stierf in 1849 aan longproblemen, na kort daarvoor nog van de trap te zijn gevallen),<sup>152</sup> zijn er in zijn regeerperiode in de periode 1840-1848 een zestiental Ministers van Staat benoemd. Waar in het benoemingenbeleid tot Minister van Staat van zijn vader een duidelijke, strategische lijn viel te ontdekken in de zin dat zij Willem I onder andere dienstbaar moesten zijn bij de Vereniging van de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden, lijken de benoemingen door Willem II meer ingegeven te zijn (geweest) door persoonlijke voorkeuren. Allereerst valt op dat een behoorlijk deel van de Ministers van Staat conservatief was.<sup>153</sup> Daarnaast werden zij meer geselecteerd op basis van het op goede voet staan met Willem II, zoals dat gold voor bijvoorbeeld Rochussen en De la Sarraz,<sup>154</sup> dan dat het ging om politieke zwaargewichten. Het zijn van vertrouweling en behorend tot de intimi van Willem II was dan ook bijna een garantie voor benoeming tot Minister van Staat.<sup>155</sup> Overigens kwam met de nieuwe Grondwet van 1848 een einde aan de grotere rol die de Ministers van Staat voordien, zoals beschreven in het tweede hoofdstuk, hadden. In de Grondwet kwamen vanaf die tijd nog maar twee ministers voor, te weten de minister als hoofd van een departement<sup>156</sup> en de minister zonder portefeuille. De Minister van Staat bleef wel (iswaar) bestaan als belangrijk

147 Moes 2012, p. 43. Hij spreekt in dit kader over 'nobilitatiebeleid'.

148 Moes 2012, p. 42.

149 Moes 2012, p. 43.

150 Wolleswinkel 2012, p. 78.

151 Van Maanen, Rochussen en De la Sarraz.

152 Koch 2018, p. 300.

153 Zoals Beelaerts van Blokland, baron van Hugenpoth tot Aerd, baron van Doorn van Westcapelle, Van Maanen en De La Sarraz.

154 Van Zanten 2013, p. 413 en p. 438.

155 Van Zanten 2013, p. 462-463.

156 Neergelegd in artikel 73 van de Grondwet.

adviseur van het staatshoofd en de ministers maar voortaan meer als een symbolische functie waarbij deze minister geen onderdeel meer uitmaakte van het politieke bedrijf.

### 3.3.7 De benoeming van Rochussen

#### *Onderlinge verstandhouding met Willem II*

Het is bijzonder dat Jan Jacob Rochussen te maken heeft gehad met zowel koning Willem I, II als III. Hij werd als twintiger door Willem I persoonlijk benoemd tot controleur der belastingen. Rochussens vader was een belangrijk ambtenaar op het departement van Financiën.<sup>157</sup> Rochussen stond op goede voet met het koningshuis en was afkomstig uit de oude regentenstand, wat hem al enkele jaren daarna het ministerschap van datzelfde ministerie opleverde.<sup>158</sup> Nederland had na de afscheiding met België in 1830 een enorme staatsschuld opgebouwd en de sanering van de overheidsfinanciën behoorde hierom tot Rochussens belangrijkste taak.<sup>159</sup> Nadat de Tweede Kamer uiteindelijk niet akkoord ging met zijn belastingplannen, besloot hij dat hij niet langer Minister van Financiën wilde blijven.<sup>160</sup> Willem II was erg teleurgesteld een bekwame minister en vertrouweling te verliezen.<sup>161</sup> Veelzeggend waren zijn woorden: 'Rochussen, si un malheur arrivait, vos enfants auront un père.' Hij had inmiddels zoveel macht opgebouwd dat zijn politieke tegenstanders het niet konden laten ook te wijzen op zijn 'andere kant'. Zo werd hij als arrogant bestempeld en werd hij door hen beschouwd als een 'politieke bullebak'.<sup>162</sup> Willem II beschouwde Rochussen als zijn meest bekwame minister waarmee hij het ook persoonlijk goed kon vinden.<sup>163</sup> Hij werd na zijn ministerschap benoemd tot ambassadeur in België en kort daarop vertrok hij naar Nederlands-Indië om daar gouverneur-generaal te worden, een belangrijke post in die tijd.<sup>164</sup>

#### *Een benoeming met een bedoeling*

Net voordat hij op 1 juli 1843 naar Brussel vertrok, werd hij door Willem II benoemd tot Minister van Staat. Uit latere uitlatingen van Willem III valt op te maken dat Rochussen deze benoeming verwierf als blijk van dank: 'Vroegere diensten deden u reeds den titel van Minister van Staat en de hoogste klasse Mijner ridderorden voor burgerlijke verdiensten verwerven. Verheffing in den adelstand, door Mij aangeboden, werd door u niet verlangd'.<sup>165</sup> Nadat Rochussen in 1851 uit Nederlands-Indië terugkeerde, was hij – naast het ministerschap van Staat – nog ruim vijftien jaar Kamerlid met daarin nog een korte onderbreking als minister van Koloniën.

<sup>157</sup> Smit 2002, p. 31.

<sup>158</sup> Smit 2002, p. 87.

<sup>159</sup> Van der Horst 2013, p. 318-319.

<sup>160</sup> Smit 2002, p. 39.

<sup>161</sup> Van Zanten 2013, p. 462.

<sup>162</sup> Smit 2002, p. 39.

<sup>163</sup> Van Zanten 2013, p. 413 en p. 462.

<sup>164</sup> Van Zanten 2013, p. 463. De functie van gouverneur-generaal werd ook wel 'de grote prijs' genoemd, zie Kikkert 2002, p. 154.

<sup>165</sup> Van der Meulen 2013, p. 355.

### 3.3.8 De benoeming van Van Hall

#### *Een regelaar met goede contacten*

Via zijn vriend en minister van Financiën Rochussen werd Floris Adriaan van Hall in 1842 benaderd om minister van Justitie te worden.<sup>166</sup> Dit eerste ministerschap was het begin van een lange carrière in de landelijke politiek. Hij was een vertegenwoordiger van de oude Hollandse regentenklasse en had daarvoor als advocaat en politicus in de Provinciale Staten goede contacten opgedaan in de Amsterdamse handelswereld.<sup>167</sup> Hij stond bekend als gematigd liberaal met een goede kennis van de staatsfinanciën.<sup>168</sup> Van Hall was geen man van ideologische bevoegenheid. In tegendeel. Zijn politieke optreden was pragmatisch, waarbij hij over een stevige dosis politieke handigheid,<sup>169</sup> opportunisme en eigenzinnigheid beschikte.<sup>170</sup> Hij werd verschillende keren benaderd als ‘troubleshooter’ om zaken vlot te trekken, zeker als het om de financiën ging. Zo bedacht hij een plan om de staatsschuld te verminderen (uitschrijven van staatsleningen)<sup>171</sup> en op dat gebied tot hervormingen te komen.<sup>172</sup> Door de jaren heen versterkte hij zijn machtspositie, waarbij hij niet bescheiden was.<sup>173</sup>

#### *Een benoeming met een bedoeling*

Na afloop van zijn ministerschap van Financiën in het begin van 1848 werd Van Hall na een lange staat van dienst als blijk van dank (daarvoor) werd benoemd tot Minister van Staat.<sup>174</sup> Deze benoeming past in de gewoonte van Willem II om diegenen tot Minister van Staat te benoemen die tot zijn vertrouwelingen behoorden en die (voor) hem en voor het land waardevol waren geweest. De benoeming tot Minister van Staat was voor Van Hall overigens niet het einde van zijn politieke loopbaan. Hij was daarna nog ruim tien jaar actief als Kamerlid, meermaals afgewisseld met korte ministerschappen.<sup>175</sup> Waar Van Hall bekend stond als een regelaar stond hij in de politieke arena vooral door zijn (wijze van) optreden lijnrecht tegenover Thorbecke. Deze twee lagen elkaar niet. Te Velde duidt Van Hall aan als een boezemvijand van Thorbecke, die niets moest hebben van de politieke handigheidjes en het principeloze optreden van Van Hall.<sup>176</sup> Van den Berg en Vis benadrukken dat Van Hall gedurende zijn lange

166 Kroeze 2009, p. 18, Van Zanten 2013, p. 409 en Van den Berg & Vis 2013, p. 378.

167 Kroeze 2009, p. 16 en 17. Zie ook de oratie van Te Velde aan de Universiteit Leiden van mei 2006 waarin hij ingaat op regenten en ook op de Van Halls, zie Te Velde 2006, p. 6-7.

168 Van Zanten 2013, p. 405 en p. 464.

169 Gosses & Japikse 1927, p. 805-806.

170 Van Zanten 2013, p. 464 en p. 489.

171 Van der Horst 2013, p. 319.

172 Kroeze 2009, p. 18.

173 Kroeze 2009, p. 22.

174 Willem II had Van Hall de titel van graaf willen verlenen. Deze weigerde hij echter. Het ministerschap van Staat werd door hem wel aanvaard. Deze titel werd door hem kennelijk hoger gewaardeerd. Zie Van den Berg & Vis 2013, p. 312.

175 Waarbij hij in 1860 nog een plan bedacht om tot een spoorwegnet te komen, met aanleg door de staat en exploitatie door een particuliere maatschappij, zie Van der Horst 2013, p. 334.

176 Te Velde 2002, p. 29, 30 en 31. Tijdens de algemene beschouwingen over de begroting van 1861 ging Thor-

politieke loopbaan ook een ambachtelijke bekwaamheid had laten zien die tot grote successen had geleid.<sup>177</sup> Hij had ons land in elk geval behendig door financiële crises weten te loodsen en kreeg als blijk van waardering later ook nog de titel van baron toegekend.<sup>178</sup>

### 3.3.9 Cijfers en bespreking

Staats- hoofd	Geslacht		Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond Reg.gez. Cons. Lib.			Pol./B'lijke ervaring Ja Nee		Achtergrond Jurist Anders		Van adel
	M	V									
Willem II (n = 16)	16	0	60,8	13	10	1	16		10	6	13

Tabel 2 Benoemingen tot Minister van Staat door Willem II (aan de hand van verschillende indicatoren).

Willem II regeerde korter dan zijn vader, maar benoemde per jaar meer Ministers van Staat (twee per jaar) dan zijn vader. De gemiddelde leeftijd van de Minister van Staat lag drie jaar hoger dan bij zijn vader. Een overeenkomst tussen de benoemden was het hoge aantal regeringsgezinde en conservatieve Ministers van Staat. Allen bezaten politieke en/of bestuurlijke ervaring en ook bij hem was het aantal juristen onder de benoemden hoog. Twee personen hadden een militaire achtergrond (De Kock en De La Sarraz) wat ook weer niet zo verwonderlijk was, gelet op de achtergrond van Willem II.

### 3.3.10 Samenvatting

In tegenstelling tot zijn vader was Willem II een man met veel minder (bestuurlijke) daadkracht. Het regeren liet hij het liefst over aan zijn ministers en waar nodig nam hij contact op met een individuele minister als hij iets geregeld wilde hebben. Bij benoemingen, ook tot Minister van Staat, ging het veelal om de persoonlijke voorkeur van Willem II. Ministers van Staat werden via hun benoeming bedankt voor de diensten die ze aan het koninkrijk (en ook al aan Willem I) hadden bewezen. Het was Willem II die uiteindelijk akkoord ging met een wijziging van de Grondwet in 1848 die maakte dat hij macht moest inleveren en waarbij het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid werd ingevoerd.

becke in de Kamer in stevige bewoordingen tekeer tegen de manier van politiek bedrijven door Van Hall.

Zie Van den Berg & Vis 2013, p. 383.

<sup>177</sup> Van den Berg & Vis 2013, p. 412.

<sup>178</sup> Van der Meulen 2013, p. 166 en p. 330.

## 3.4 Het tijdperk Willem III

### 3.4.1 Inleiding

Toen zijn vader in 1849 overleed, verbleef zijn zoon op dat moment in Londen. Het was niet vanzelfsprekend dat hij als kroonprins – op 32-jarige leeftijd – zijn vader zou opvolgen. Hij had zijn vader zien stoeien met (de rol van de koning in) de nieuwe Grondwet en had weinig zin om hem op te volgen.<sup>179</sup> Uiteindelijk zwichtte hij voor de druk die op hem werd uitgeoefend en aanvaardde hij tegen wil en dank het koningschap.<sup>180</sup> Deze troonsopvolging is tot nu toe de enige in de geschiedenis geweest die ontstond door overlijden van het vorige staatshoofd.<sup>181</sup>

### 3.4.2 De positie van de koning na de Grondwet van 1848

De nieuwe Grondwet maakte een einde aan de almacht van de vorst. De koning maakte nog wel deel uit van de regering maar voortaan bepaalden de ministers het beleid en waren daarvoor verantwoording schuldig aan het parlement in plaats van alleen aan de koning.<sup>182</sup> Nu de koning geen absolute macht meer had, was voor Willem III de lol er af.<sup>183</sup> Uiteindelijk stelde hij zich wel achter de Grondwet en probeerde hij zich in zijn rol te schikken.<sup>184</sup>

### 3.4.3 Start van het koningschap; stijl van regeren en relatie tot de ministers

Willem III was de eerste Nederlandse koning in een land dat door anderen werd bestuurd.<sup>185</sup>

Ook voor de ministers vormde de nieuwe Grondwet een omslag. Zeker in het begin betrokken zij de koning nog vaak bij het besturen en werd er ook naar hem geluisterd. Op deze manier had – en hield – de koning toch nog een behoorlijke invloed.<sup>186</sup> Op hun eigen beleidsterrein hadden de ministers na 1848 de regie en leunde Willem III sterk op zijn ministers die voor hem als raadgevers dienden.<sup>187</sup> Een actieve rol had Willem III nog wel waar het ging om benoemingen van, het liefst behoudende, ministers.<sup>188</sup> Van liberale ministers moest hij niets hebben omdat hij die associeerde

<sup>179</sup> Koch 2018, p. 314.

<sup>180</sup> Aalders 2020, p. 102. Ook Tamse 1979, p. 310. En Van der Meulen 2013, p. 205.

<sup>181</sup> Kikkert 1990, p. 197.

<sup>182</sup> Kikkert 2010, p. 128.

<sup>183</sup> Aalders 2020, p. 101-102.

<sup>184</sup> Van der Meulen 2013, p. 221-222 en 224.

<sup>185</sup> Van der Meulen 2013, p. 628.

<sup>186</sup> Aalders 2020, p. 122-123.

<sup>187</sup> Tamse 1979, p. 310.

<sup>188</sup> Koch 2018, p. 328. Ook Gosses & Japikse 1927, p. 821. Te Velde wijst er nog op dat in die tijd nog geen georganiseerde politieke partijen bestonden, maar alleen 'etiketten' als conservatief en liberaal die hooguit iets zeiden over stemgedrag in de Tweede Kamer, Te Velde 2002, p. 26.

met de nieuwe Grondwet.<sup>189</sup> Hij bemoeide zich nadrukkelijk met de kandidaten die hem werden aangedragen en aarzelde niet om hierin wijzigingen aan te brengen als de voorgestelde bezetting hem niet aanstond.<sup>190</sup> In de verhouding tussen de koning en de ministers zorgde het karakter van Willem III er voor dat de samenwerking niet altijd soepel verliep. De koning kon grillig zijn,<sup>191</sup> was snel boos en toonde weinig zelfinzicht. Dit maakte dat hij nogal eens discussie had met zijn ministers.<sup>192</sup> Uiteindelijk zette hij altijd wel zijn paraaf.<sup>193</sup>

#### 3.4.4 Rol van de adel

Na de Grondwet van 1848 en de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid moest de koning een stap terug doen. Op het gebied van het adelbeleid was het jaar 1848 – met een verschuiving van adelstand naar adeldom<sup>194</sup> – een duidelijke scheidslijn. In de jaren daarna werd het beleid op dat gebied minder actief. Het aantal verheffingen in de adel daalde, waarbij het aantal koninklijke onderscheidingstekens toenam.<sup>195</sup> Het minder aantal benoemingen in de adel leidde er overigens niet toe dat de invloed van de adel ook afnam. Deze bleef nog lang groot.<sup>196</sup> De bestaande adel bleef zitting houden in de politiek en het bestuur en genoot nog altijd veel maatschappelijk aanzien en invloed.<sup>197</sup> Tot de Eerste Wereldoorlog waren zij onevenredig op het Binnenhof vertegenwoordigd.<sup>198</sup>

Hoewel de formele rol van de koning na 1848 was afgenomen, nam Willem III de ruimte die hem nog wel werd geboden.<sup>199</sup> Zijn invloed lag met name op het gebied van benoemingen en ontslag van bestuurders, zowel op het gebied van de adel en onderscheidingen maar ook bij kabinetscrisis en rampen.<sup>200</sup> Daarbij was een adellijke titel (bijvoorbeeld als blijk van dank)<sup>201</sup> nog altijd het hoogst haalbare en als dit niet mogelijk was op zijn minst een decoratie.<sup>202</sup> Het toekennen van het ministerschap van Staat zat daar tussen in.

Van de 32 door Willem III benoemde Ministers van Staat was bijna de helft van adel. Ruim een handvol had Willem III zelf in de adelstand verheven. De rest had de adelstand al onder Willem I en II.

189 Aalders 2020, p. 124.

190 Kikkert 1990, p. 200.

191 Blom 2001, p. 321. Om even later weer hartelijk te zijn en sympathie te tonen, Tamse 1979, p. 330-331.

192 Koch 2018, p. 330.

193 Aalders 2020, p. 96, 97, 103 en 124.

194 Met de afschaffing van zogeheten standsprivileges.

195 Moes 2012, p. 44-45.

196 Zie Kikkert 1990, p. 201.

197 Moes 2012, p. 123.

198 Moes 2012, p. 196.

199 Zo spreekt Fasseur over een vacuüm dat na de grondwetsherziening van 1848 ontstond en dat vervolgens met protocol, adeltitels en tradities (zoals de toekenning van het ministerschap van Staat, *EJG*) werd gevuld, zie Fasseur 2011, p. 50.

200 Kikkert 1990, p. 202-203. Van der Meulen 2013, p. 587. Ook Kikkert 2010, p. 135.

201 Zoals het geval was bij Van Hall in 1956 voor zijn optreden in de Krimoorlog, Van der Meulen 2013, p. 336.

202 Van der Meulen 2013, p. 599.

### 3.4.5 Benoemingen tot Minister van Staat

De moeizame relatie die Willem III had met zowel de Grondwet als zijn ministers zou een verklaring kunnen zijn voor het groot(st) aantal Ministers van Staat dat hij gedurende zijn regeertijd benoemde. Als de Grondwet hem de macht niet (meer) toekende en de ministers voortaan een zelfstandige bevoegdheid hadden zonder dat de koning eerst overal in betrokken moest worden,<sup>203</sup> was de benoeming van Ministers van Staat voor hem dé manier om op deze manier zijn invloed te laten gelden. Van der Meulen merkt in dit verband op dat, hoewel de formele macht van de koning verdween binnen de constitutionele monarchie, de koning toch zijn invloed bleef houden waar het ging om de benoeming van ministers (en dus ook de Ministers van Staat).<sup>204</sup> Overigens had het grote aantal benoemingen tot Minister van Staat ook te maken met het feit dat Willem III graag decoraties en erefuncties 'uitdeelde'.<sup>205</sup> Gemiddeld volgde twee keer per jaar een benoeming tot Minister van Staat, waaronder veel vertrouwelingen en bevriende relaties van Willem III,<sup>206</sup> zoals Van Rappard, De Kock,<sup>207</sup> Lightenvelt, Philipse en Van Reenen.<sup>208</sup> Gelet op hun vertrouwensband kon hij met hen beter overweg dan met zijn 'reguliere' ministers. Zo waren Van Rappard en De Kock jarenlang directeur geweest van het (invloedrijke) Kabinet des Konings en hadden zij een rol gespeeld bij het aanzoeken van ministers. Zij waren er mee gewend om rekening te houden met de belangen – en voorkeuren – van de koning. Philipse werd regelmatig door de koning ingeschakeld om te voorkomen dat té liberale voorstellen werden aanvaard.<sup>209</sup>

Het toekennen van de titel Minister van Staat werd door de koning zelf (ook) als een blijk van dank beschouwd. Zo sprak Willem III bij het afscheid van Rochussen de woorden dat 'vroegere diensten u reeds den titel van Minister van Staat deden verwerfen'.<sup>210</sup> Rochussen kreeg vervolgens van Willem III het 'grootkruis der orde van den Nederlandschen Leeuw' aangeboden.

### 3.4.6 De benoeming van Mackay

#### *Een loyaal 'oliamannetje'*

Na eerst advocaat te zijn geweest, kwam Mackay pas later in de politiek terecht. Hij was geen onbekende van de familie omdat Mackay kamerheer was van de Prins van

203 Van der Meulen 2013, p. 154.

204 Van der Meulen 2013, p. 236, 238 en 360. Ook Tamse 1979, p. 336, 337 en 341.

205 Van der Meulen 2013, p. 225. De departementen van Binnenlandse Zaken en Justitie waren hierbij (ook voor Willem III) belangrijk aangezien hier de benoemingen werden 'gedaan', De Rooy 2005, p. 71.

206 Die hij graag in Apeldoorn op Het Loo, zijn geliefde buitenverblijf, uitnodigde, Kikkert 2010, p. 132.

207 Frits baron de Kock was kamerheer en particulier secretaris van Koning Willem III en bijna vijftien jaar Directeur van het invloedrijke Kabinet des Konings. Zie <http://www.parlement.com>. Net voor zijn afscheid (februari 1868) is hem bij koninklijk besluit van 10 januari 1868 een wachtgeldtoelage toegekend van f 2500 ('aan den Minister van Staat, gewezen Directeur van het Kabinet des Konings'). Deze post stond letterlijk zo op de begroting vermeld.

208 Van den Berg & Vis 2013, p. 377. Ook Van der Meulen 2013, p. 229, p. 265 p. 364.

209 Zie <http://www.parlement.com>.

210 *Algemeen Handelsblad* 31 december 1860.

Oranje en Anna Paulowna, de ouders van Willem III. Mackay had een conservatieve, antirevolutionaire achtergrond.<sup>211</sup> Hoewel hij zich afzette tegen de liberale beginselen, kon hij het goed vinden met Thorbecke, naar wie hij opkeek.<sup>212</sup> Deze verstandhouding was wederzijds want in 1862 zorgde Thorbecke er voor dat Mackay werd benoemd tot vice-president van de Raad van State. In die tijd was het verrassend dat een liberaal iemand met een conservatieve achtergrond voordroeg voor zo'n belangrijk ambt.<sup>213</sup> Achter deze voordracht zat wel een gedachte. Gelet op de moeizame relatie tussen de koning en de ministers kon Mackay vanuit zijn sleutelpositie uitstekend dienen als intermediair tussen de verschillende partijen.<sup>214</sup> Later zou Mackay nog vele malen als 'oliamannetje' en 'steunzoeker' fungeren en werd hij (zelfs op straat) aangesproken en ingeschakeld om advies te geven of als tussenpersoon te fungeren bij moeizame persoonlijke relaties of conflicten.<sup>215</sup> Mackay stond zonder meer als invloedrijk bekend.<sup>216</sup> Hij had een deftige uitstraling en werd geprezen om zijn gaven, tact en inzicht.<sup>217</sup>

*Een benoeming met een bedoeling*

Voor de koning zelf was Mackay een ideale figuur omdat hij trouw was in zijn optreden, zich kritisch kon opstellen en tegelijk letterlijk een dienaar was in de zin dat hij nooit uit zichzelf handelde en zijn mening naar buiten bracht maar afwachtte tot hij werd geroepen.<sup>218</sup> Het was dan ook de wens van de koning zelf om Mackay te benoe-



Als eerste werd het ministerschap van Staat vermeld, daarna pas de reguliere functie.

211 Van den Berg & Vis 2013, p. 360 en 386.

212 Duyverman 1987, p. 14.

213 Duyverman 1987, p. 85 en 234.

214 Van der Meulen 2013, p. 388 en 389.

215 Slijkerman 2001, p. 103 en Duyverman 1987, p. 146, 147, 152, 154 ('Sire' en verder in het Frans) 157 en 214.

216 Slijkerman 2001, p. 97.

217 Van der Horst 2013, p. 364 en Duyverman 1987, p. 10.

218 Duyverman 1987, p. 15 en 177.



men tot Minister van Staat.<sup>219</sup> Wat opvalt is dat Mackay zijn (later ontvangen) titel van Minister van Staat als eerste vermeldde en daarna(ast) pas zijn vice-presidentschap van de Raad van State.

### 3.4.7 De benoeming van Thorbecke

#### 3.4.7.1 *Onderlinge verstandhouding met Willem III*

Hoewel het bijna een vanzelfsprekendheid is om bij de naam Thorbecke te denken aan politiek en de Grondwet kwam hij als een politieke outsider – via hoogleraarschappen in Gent en Leiden – terecht in de Tweede Kamer.<sup>220</sup> Dat was in 1840 en hij was toen net veertig jaar. Hij werd daarna nog vaak ‘de professor’ genoemd,<sup>221</sup> zeker door mensen die een hekel aan hem hadden en hem als de formele hoogleraar zagen.<sup>222</sup> Volgens Te Velde stond Thorbecke naar buiten toe wel (iswaar) bekend om zijn koele publieke optreden maar kon hij binnenshuis toch ook warmte en huiselijkheid uitstralen.<sup>223</sup> Wat betreft het politieke spel en de omgangsvormen daarin was Thorbecke een man van argumenten en principes.<sup>224</sup> Van onderonsjes moest hij niets hebben.<sup>225</sup> Ook kon hij nors overkomen.<sup>226</sup>

Hij benadrukte de heerschappij van het recht en het belang van een Grondwet waarin spelregels verankerd waren.<sup>227</sup> Ondanks de eerdere Grondwetten moet volgens Van Sas en Te Velde 1848 toch echt als het begin van de politieke jaartelling van de Nederlandse Grondwet gelden.<sup>228</sup> Thorbecke en niemand anders moet de eer krijgen als architect van de Grondwet van 1848 en het daarin neergelegde systeem.<sup>229</sup> De macht van de koning moest worden beperkt met politieke ministeriële verantwoordelijkheid voor de ministers en meer invloed van het parlement<sup>230</sup> dat voortaan gekozen werd. De Grondwet van 1848 geldt dan ook als het begin van de parlementaire democratie.<sup>231</sup>

Het klikte niet tussen Willem III en Thorbecke.<sup>232</sup> De koning werd immers functioneel buitenspel gezet nu hij niet meer de absolute macht had.<sup>233</sup> Thorbecke had geen

219 Duyverman 1987, p. 118.

220 Zie Aerts 2018, p. 135 respectievelijk p. 205.

221 Van Sas 2004, p. 488 en Van der Meulen 2013, p. 263.

222 Te Velde 2002, p. 23.

223 Te Velde 2002, p. 23. Zie voor het onderscheid tussen de Thorbecke naar buiten toe (uiterlijk stroef en afgemeten) en binnenskamers en privé (sympathiek en humaan) Hooykaas 2002, Bijlage VII, p. 426-427.

224 Te Velde 2002, p. 22.

225 Te Velde 2002, p. 23, 30, 31 en 32. Hij moest dan ook niets hebben van het ‘geritsel’ van Van Hall, Van der Meulen 2013, p. 174.

226 Van der Horst 2013, p. 319 en 322.

227 Te Velde 2002, p. 24.

228 Te Velde 2002, p. 12.

229 Van Sas 2004, p. 479. Zie voor een andersluidende mening hierover Slijkerman 2001, p. 88, 89 en 248. Hij spreekt nadrukkelijk over de *herziening* van de grondwet door Thorbecke en de grote(re) rol van Van Hogendorp die in 1814 écht aan de wieg heeft gestaan van de Grondwet.

230 Voermans 2019, p. 178 en 179.

231 Van der Meulen 2013, p. 230.

232 Van der Meulen 2013, p. 13 en 398. Saillant detail: hun beider echtgenoten (koningin Sophie en Adelheid Solger) konden het juist erg goed met elkaar vinden, Van der Meulen 2013, p. 396-397.

233 Van der Meulen 2013, p. 178 en 279.

hoge pet op van Willem III.<sup>234</sup> En dit gevoel was geheel wederzijds,<sup>235</sup> dit terwijl Thorbecke toch de man was *van* het gezag en *met* gezag<sup>236</sup> wiens macht en invloed door de jaren heen bleef gelden.<sup>237</sup>

#### *Een benoeming als 'troostprijs'*

Waar veel voorgangers door middel van het ministerschap van Staat uitdrukkelijk werden bedankt voor de diensten die zij voor het land hadden bewezen, lag dat in het geval van Thorbecke anders. De verstandhouding tussen Willem III en Thorbecke was immers stroef en ze lagen elkaar niet.<sup>238</sup> Toen er begin 1866 een einde kwam aan het tweede kabinet onder leiding van Thorbecke werd er beraadslaagd tussen Mackay als vice-president van de Raad van State en Willem III over de manier om zich 'netjes' van (een man als) Thorbecke te ontdoen. Mackay sprak toen de woorden: 'De heer Thorbecke vraagt als het ware dat hem de deur moge worden geopend om te vertrekken. Uwe Majesteit opent die en geeft hem ene benoeming tot Minister van Staat mede.'<sup>239</sup>

Deze laatste woorden zijn veelzeggend. Het ministerschap van Staat werd Thorbecke 'meegegeven' als schrale troost. En als instrument om op een nette manier afscheid van hem te nemen. Zonder veel emotie of ook maar het gevoel uitstralend dat deze toekenning volledig oprecht<sup>240</sup> was. Maar er kon natuurlijk niet om Thorbecke en zijn verdiensten heen gegaan worden. Op 9 februari 1866 werd hij benoemd tot Minister van Staat. Hij 'vergat' daarbij Willem III te bedanken, wat leidde tot een boze Willem III en een Mackay die er schande van sprak.<sup>241</sup>

### 3.4.8 Cijfers en bespreking

Staats- hoofd	Geslacht M V		Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond Reg.gez. Cons. Lib.			Pol./B'lijke ervaring Ja Nee		Achtergrond Jurist Anders		Van adel
Willem III (n = 32)	32	0	64,8	6	16,5	13,5	32		26	6	17

Tabel 3 Benoemingen tot Minister van Staat door Willem III (aan de hand van verschillende indicatoren).

Koning Willem III heeft veruit het meeste aantal Ministers van Staat benoemd. In vergelijking tot Willem I (57,2) en Willem II (60,8) gaat de gemiddelde leeftijd van de

234 Van der Meulen 2013, p. 395. Ook Slijkerman 2001, p. 102.

235 Zo liet Willem III zich ontvallen: 'il ne connait ni nation, ni histoire, ni rien, il ne connait qu'une seule chose: c'est Thorbecke', Duyverman 1987, p. 130.

236 Duyverman 1987, p. 166. Het vervolg was dat men in 1868 toch weer bij Thorbecke uitkwam, waarbij Zijne Majesteit ('Sire') hem aanvankelijk wel tot formateur wilde benoemen maar hem in elk geval niet wilde zien. Ook hierop kwam hij terug, Duyverman 1987, p. 167.

237 Van der Meulen 2013, p. 323.

238 Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006, p. 144.

239 Van der Meulen 2013, p. 397.

240 In elk geval in de optiek of volgens het plan van Willem III en Mackay.

241 Duyverman 1987, p. 135. Aerts 2018, p. 644.

Minister van Staat bij Willem III langzaam omhoog (64,8). Waar onder Willem I en II het aantal benoemden met een conservatieve achtergrond hoog was, is hier voor het eerst (in het Thorbecke-tijdperk) een opkomst merkbaar van Ministers van Staat met een liberale achtergrond. Wat bleef is dat alle benoemden over politiek-bestuurlijke ervaring beschikten als minister of als volksvertegenwoordiger. Ook het aantal juristen bleef onverminderd hoog, waarbij het aantal benoemden met een militaire achtergrond meer dan verdubbelde ten opzichte van zijn voorganger (Fagel, Baud, Nepveu, Forstner van Dambenoy, Van Heeckeren tot Enghuizen en Van Limburg Stirum). Dit was niet verwonderlijk, omdat Willem III, net als zijn vader, een speciale belangstelling had voor militaire zaken.<sup>242</sup> De adel bleef eveneens goed vertegenwoordigd binnen het aantal benoemden. Ten slotte was voor precies de helft van het aantal benoemden (achttien) het ministerschap van Staat een eindstation of eindfunctie. De rest ging nog door als bijvoorbeeld volksvertegenwoordiger of staatsraad in de Raad van State.

### 3.4.9 Samenvatting

De hele regeerperiode van Willem III wordt gekenmerkt door de lastige verhouding die hij had met de nieuwe Grondwet. De macht lag niet langer bij de koning maar bij de ministers. Bovendien maakte het onvoorspelbare en bozige karakter van Willem III<sup>243</sup> – waardoor hij de bijnaam ‘koning Gorilla’ kreeg<sup>244</sup> – het samenwerken met de ministers niet altijd gemakkelijk. Hoewel hij minder macht had, bleef zijn invloed nog wel aanzienlijk. Zeker waar het ging om benoemingen en tijden van crises waarin hij zijn rol als staatsman nam. Nu de Grondwet hem minder macht gaf en hij het moest doen met de ministers die hem opgedrongen waren,<sup>245</sup> kon hij aan de andere kant wel van zijn bevoegdheid gebruik (blijven) maken om veel Ministers van Staat te benoemen. Zo verzamelde Willem III na 1848 en de ontwikkeling van het parlementaire stelsel door middel van alle Ministers van Staat een soort schaduwkabinet of *curia regis* om zich heen van intimi en vertrouwelingen die als zijn échte raadgevers dienden.

## 3.5 Het tijdperk Wilhelmina

### 3.5.1 Inleiding

In de periode van 23 november 1890 tot 4 september 1948 was Wilhelmina koningin van ons land. Met deze regeerperiode van bijna 60 jaar is Wilhelmina het langstzittende Nederlandse staatshoofd. Ze was pas tien jaar toen haar vader, Willem III, stierf en was daarom nog te jong om als koningin aan te treden. Haar moeder, Koningin

<sup>242</sup> Van der Meulen 2013, p. 325.

<sup>243</sup> De Rooy 2005, p. 69 en 78.

<sup>244</sup> Kennedy 2021, p. 289. Ook Aalders 2020, p. 127.

<sup>245</sup> Koch 2018, p. 330.

Emma, trad toen op als regentes.<sup>246</sup> Een echte kindertijd had Wilhelmina niet. Ze werd namelijk voorbereid op de taak van koningin die ze vanaf haar achttiende jaar op zich zou gaan nemen. Ze groeide in isolement op – door haarzelf wel een ‘kooi’ genoemd – in een omgeving met bijna uitsluitend volwassenen.<sup>247</sup>

### 3.5.2 Start van het koningschap

Bij haar aantreden als koningin had Wilhelmina als jongvolwassene te maken met Abraham Kuyper als premier die de leeftijd van 60 jaar al was gepasseerd. Hoewel Kuyper soms tegen mensen in zijn omgeving zei dat hij nog met een kind te maken had, viel hem wel op dat Wilhelmina een sterke persoonlijkheid was met een onafhankelijk karakter waarbij haar al vroeg was aangeleerd om zich ergens een mening over te vormen.<sup>248</sup> Ook haalde ze kracht uit het geloof.<sup>249</sup>

### 3.5.3 Stijl van regeren en relatie tot de ministers

Voordat we gaan kijken naar de benoemingen volgt eerst een korte typering van koningin Wilhelmina als persoon. Haar karaktertrekken zijn namelijk van belang voor haar visie op politiek en haar omgang met ministers.<sup>250</sup> Aalders omschrijft Wilhelmina – samen-gevat – als eigengereid, afstandelijk, humeurig, stijfkoppig, ongeduldig en in haar oordelen té snel, te gedecideerd en te absoluut. Haar kleindochter Beatrix typeert haar oma als ‘bazig’. Gelukkig staan hier ook nog een paar positieve eigenschappen tegenover. Zo was Wilhelmina plichtsgetrouw, hardwerkend en beschikte ze over een imponerende dossierkennis.<sup>251</sup> Met het parlement had ze weinig op en de enigen die haar mochten tegenspreken waren ministers en de vice-president van de Raad van State.<sup>252</sup>

Wilhelmina was door haar eigenzinnige optreden en ongeduld niet makkelijk in haar omgang met ministers.<sup>253</sup> Enerzijds hield ze niet van ministers die zich vrij voelden hun mening te geven, aan de andere kant had ze ook een hekel aan gesloten ministers. Ook had ze een voorkeur voor mondeling overleg in plaats van het schriftelijk uitwisselen van stukken en meningen.<sup>254</sup> Soms kon ze ronduit onuitstaanbaar zijn tegenover ministers en had ze er geen moeite mee haar adviseurs te laten vallen.<sup>255</sup> Een minister was een dienaar van de Kroon en ze beschouwde ministers dan ook als

246 Zie bijvoorbeeld Aalders 2020, p. 153.

247 Aalders 2020, p. 165. Veelzeggend is ook de titel van haar autobiografie, *Eenzaam maar niet alleen*, uit 1959.

248 Puchinger 1981, p. 198-201. Ook Tamse 1981, p. 11.

249 Aalders 2020, p. 174-175. Ook Manning 1979, p. 379.

250 Door haar wel aangeduid als ‘het stel’, zie bijvoorbeeld Van Osch 2007, p. 366.

251 Aalders 2018, p. 9 en 10.

252 Aalders 2018, p. 9 en 12. Ook Puchinger 1981, p. 206.

253 Manning 1979, p. 377.

254 Zo werden ministers aan de hand van de dossiers, die Wilhelmina grondig had doorgelezen, flink aan de tand gevoeld en kregen ze het gevoel ‘op examen’ te moeten bij de koningin, zie Fasseur 2011, p. 67 en Aalders 2020, p. 187.

255 Fasseur 2003, p. 421 en Manning 1979, p. 378.

‘haar’ ministers.<sup>256</sup> Wilhelmina wordt in de manier van omgang met ministers ook wel vergeleken met Willem I.<sup>257</sup> Hoewel ze in haar optreden richting de ministers soms de grenzen opzocht, zorgde ze er altijd wel voor dat ze binnen de constitutionele kaders bleef.<sup>258</sup> Volgens Lief tinck had Wilhelmina minder moeite met de beperkingen van de koninklijke macht na 1848 maar heeft ze de ruimte die ze had wel benut (in het bijzonder bij kabinetsformaties<sup>259</sup> en bij benoemingen en ontslag van ministers).<sup>260</sup> Ze nam actief deel aan de regering en had een bijzondere belangstelling voor militaire aangelegenheden en buitenlandse politiek.<sup>261</sup>

### 3.5.4. Benoemingen tot Minister van Staat

Gedurende haar regeerperiode heeft Wilhelmina 23 Ministers van Staat benoemd.<sup>262</sup>

Daarbij had ze de gewoonte om diverse Ministers van Staat op (6) of in de buurt (6) van haar verjaardag (op 31 augustus) te benoemen.<sup>263</sup> Dit zegt iets over hoe Wilhelmina de benoemingen tot Minister van Staat zag, namelijk als een feestelijk moment.

Als we de benoemingen tot Minister van Staat bekijken,<sup>264</sup> zitten daar ten opzichte van haar voorgangers weinig afwijkende patronen in. De Ministers van Staat hadden bijna allemaal een politieke en/of bestuurlijke carrière achter de rug als Kamerlid, minister of Commissaris van de Koning(in). Wel werd hoogleraar Asser zonder politieke ervaring – hij was lang staatsraad in de Raad van State – Minister van Staat<sup>265</sup> en werden de Kamerleden Nolens (Tweede Kamer) en baron De Vos van Steenwijk (Eerste Kamer) door Wilhelmina benoemd tot Minister van Staat op basis van ‘alleen’ het Kamerlidmaatschap.

Van de benoemden waren in het bijzonder De Savornin Lohman en Idenburg belangrijke raadgevers en vertrouwelingen van Wilhelmina.<sup>266</sup> Als Wilhelmina een eerlijke en onafhankelijke mening wilde hebben,<sup>267</sup> zei ze er soms nadrukkelijk bij dat ze een oordeel wilde hebben ‘als méns, niet als minister’.<sup>268</sup> Dit voordeel konden Ministers van Staat Wilhelmina ‘bieden’ ten opzichte van ‘reguliere’ ministers. Met deze laatste

256 Manning 1991, p. 30.

257 Manning 1979, p. 388.

258 Manning 1991, p. 27. Met soms een lichte zucht en de opmerking ‘vooruit dan maar’, waarna ze haar handtekening zette, Manning 1991, p. 32. Ook De Jong 1979, p. 103-104.

259 Manning 1979, p. 378.

260 Lief tinck 1981, p. 155-157.

261 Van Raalte 1971, p. 168-169 en Manning 1979, p. 369 en 383.

262 Voor de volledigheid wordt nog vermeld dat de benoemingen, die plaatsvonden in de jaren dat Emma van Waldeck-Pyrmont optrad als regentes (1890-1898) in naam van (haar dochter) Wilhelmina, aan Wilhelmina zijn ‘toegerekend’. In deze periode zijn vijf Ministers van Staat benoemd.

263 De overige elf Ministers van Staat werden elders in het jaar benoemd.

264 Fasseur merkt op dat Wilhelmina nadrukkelijk gekend wilde worden in benoemingen van ministers, zie Fasseur 2003, p. 384 en 422.

265 Volgens Fasseur had Asser ‘het oor van de koningin’, Fasseur 2003, p. 396.

266 Fasseur 2003, p. 344, 352, 353, 354, 373, 460 en 462. Ook Puchinger 1981, p. 201. Ook De Gaay Fortman 1981, p. 87. En Fasseur 2012, p. 50.

267 Zo vond Wilhelmina ‘reguliere’ ministers onderling verdeeld en partijpolitiek gebonden, zie Fasseur 2011, p. 74 en Fasseur 2001, p. 492. Dit gold niet voor Ministers van Staat.

268 Mansholt 1981, p. 182.

ministers had Wilhelmina nauwelijks een persoonlijke of vertrouwelijke band.<sup>269</sup> Ze beschouwde ministers ook als tijdelijke gezagsdragers.<sup>270</sup> Als passanten. Het toekennen van het ministerschap van Staat had als voordeel dat de koningin langer van een dergelijke minister kon ‘profiteren’. Daar kwam bij dat Wilhelmina door Emma in haar opvoeding was bijgebracht om een zeker wantrouwen tegenover (reguliere) ministers te hebben.<sup>271</sup> Deze achterdocht was voor ministers vaak een reden om de koningin niet van al te veel informatie te voorzien.<sup>272</sup> Ze botste daarna nogal eens met ministers en ze vond ze in haar ongeduld vaak traag om problemen op te lossen.<sup>273</sup>

In de benoemingen tot Minister van Staat zit een gat tussen 1936 en 1946. In deze periode werd geen enkele Minister van Staat benoemd. Dit had te maken met (de periode in aanloop naar en tijdens) de Tweede Wereldoorlog. De regering zat toen in ballingschap in Londen. De koningin en haar ministers waren aangewezen op elkaar en alleen al vanwege de afstand en de onmogelijkheid van fysiek contact waren benoemingen tot Minister van Staat toen niet aan de orde.<sup>274</sup>

Tot slot kennen de benoemingen door Wilhelmina twee bijzonderheden. Ze benoemde baron De Vos van Steenwijk tot Minister van Staat toen hij de leeftijd van maar liefst 87 jaar had. Daarnaast benoemde ze op (haar verjaardag) 31 augustus 1931 De Visser tot Minister van Staat die het ministerschap van Staat vanwege zijn overlijden op 14 april 1932 slechts zeven en een halve maand zou uitoefenen.

### 3.5.5 Ontslag van een Minister van Staat

Aan het einde van de regeerperiode van Koningin Wilhelmina bleek dat een benoeming tot Minister van Staat de persoon in kwestie ook ontnomen kon worden.<sup>275</sup> Dit overkwam Minister van Staat De Geer.<sup>276</sup> Dit had te maken met de Tweede Wereldoorlog. Deze oorlogsperiode zorgde voor Wilhelmina zelf voor een omslag of kentering in haar populariteit. Waar werd gedacht dat de vlucht van de Koninklijke familie naar Londen de monarchie schade zou toebrengen, bleek het tegendeel het geval en werd Wilhelmina na de oorlog bestempeld tot ‘Moeder des Vaderlands’, waarbij haar aanzien door haar optreden alleen maar steeg.<sup>277</sup> De Geer daarentegen had Londen tijdens de oorlog als daad van verzet verlaten om terug te keren naar Nederland, waarmee hij zich als ontslagen premier tegen de regering keerde. Deze houding leidde na de oor-

269 Van Nieuwenhuizen 2005, p. 46.

270 De Jong 1970, p. 285. Ook Van Raalte 1971, p. 241.

271 Beelaerts van Blokland 1981, p. 23. Ook De Jong 1979, p. 103.

272 Aalders 2020, p. 190.

273 Manning 1981, p. 178.

274 Zo vermeldt Wilhelmina in haar eigen ‘memoires’ dat, door het afgesloten zijn van Nederland, een grens gevonden moest worden tussen wat noodzakelijk moest gebeuren en waarover in Londen beslist moest worden en wat kon worden uitgesteld. De benoeming van en het zich laten adviseren door (nieuwe) Ministers van Staat viel kennelijk in de laatste categorie, zie Wilhelmina 1959, p. 285-286.

275 Zie hierover ook paragraaf 4.7 in het volgende hoofdstuk.

276 Zie ook een nadere bespreking hiervan in hoofdstuk 4.

277 Aalders 2018, p. 14 en 15. Het positieve beeld over Koningin Wilhelmina wordt later wel genuanceerd, laatstelijk nog door Koning Willem-Alexander in zijn lezing op 4 mei 2020 op de Dam in Amsterdam.

log niet alleen tot een proces dat tegen hem werd aangespannen maar ook tot het afnemen in 1947 van zijn titel Minister van Staat. Zijn carrière was hiermee meteen tot een einde gekomen.<sup>278</sup>

### 3.5.6. Rol van de adel

In de eerste helft van de vorige eeuw nam de rol van de adel verder af. Weliswaar was de adel nog wel vertegenwoordigd in politiek en bestuur,<sup>279</sup> maar dit was geen nieuwe adel meer. Onder Wilhelmina waren tien Ministers van Staat van adel, maar zij hadden deze titel niet van haar maar van haar voorgangers gekregen.

### 3.5.7. De benoeming van Kuiper

#### *Onderlinge verstandhouding met Wilhelmina*

De theoloog en publicist Abraham Kuiper is de oprichter geweest van de eerste moderne politieke partij in Nederland.<sup>280</sup> In 1879 richtte hij de ARP op, de Anti-Revolutionaire Partij.<sup>281</sup> Kuiper had een politiek en maatschappelijk bestel voor ogen waarin voor katholieken, protestanten, socialisten en liberalen een eigen plaats was,<sup>282</sup> dus naast elkaar met ieder zijn eigen kleur ('soevereiniteit in eigen kring') en met vertakkingen in het hele land.<sup>283</sup> Aan het begin van de twintigste eeuw was de verzuiling geboren.<sup>284</sup> Volgens Kuiper moest de politiek een klimaat scheppen waarbinnen de leden en de 'gewone man' ('de kleine luyden') zich verbonden voelden.<sup>285</sup> Naast de oprichting van een eigen partij kreeg Kuiper het ook nog voor elkaar om een kabinet te vormen waarbij hij de vaste voorzitter van de ministerraad werd (voorheen werd deze functie bij toerbeurt bekleed door de diverse ministers).<sup>286</sup>

Tussen Kuiper en Wilhelmina klikte het niet.<sup>287</sup> Naast zijn orthodoxe denkbeelden – waaronder over de (ondergeschikte) positie van de vrouw – en zijn gebrek aan mensenkennis<sup>288</sup> vond Wilhelmina hem ook heerszuchtig en ijdel.<sup>289</sup> In een klein gezelschap liet ze zich zelfs eens ontvallen dat ze hem niet kon zien of luchten en dat ze hem zelfs haatte.<sup>290</sup> Vanuit haar gezichtspunt voorstelbaar omdat Kuiper er rond voor

278 Puchinger 1984, p. 147.

279 Slechts 20% van de adeldom in Nederland is ná 1848 verleend. Dit hield verband met de kleinere rol van de koning na 1848, waarbij ook de adelverheffingen afnamen, zie Moes 2012, p. 43-44.

280 Fasseur 2003, p. 30.

281 Van der Horst 2013, p. 353.

282 Met bijvoorbeeld eigen radio- en televisieverenigingen en kranten.

283 Ook verwees Kuiper naar de 'Antithese' van de Duitse filosoof Hegel, wat duidt op het onderscheid of de tegenstelling tussen politiek die is gebaseerd op menselijk inzicht enerzijds en politiek die wordt geleid door goddelijk gezag anderzijds, zie Van den Berg & Vis 2013, p. 460.

284 Van der Horst 2013, p. 347 en 374-375.

285 Te Velde 2002, p. 59. Ook Koch 2006, p. 525 en Aalders 2018, p. 73.

286 Van den Berg & Vis 2013, p. 513.

287 Fasseur 2003, p. 345 en 351.

288 Puchinger 1981, p. 199.

289 Van den Berg & Vis 2013, p. 512. Zie ook Te Velde 2002, p. 75.

290 Aalders 2020, p. 189.

uitkwam dat hij liever een man op de troon had gewild.<sup>291</sup> De Oranjes waren voor hem sinds 1890 in de mannelijke lijn uitgestorven.<sup>292</sup>

#### *Een benoeming met een bedoeling*

Toen Wilhelmina Kuyper in 1908 na zijn kabinetsperiode (die liep van 1901 tot 1904) benoemde tot Minister van Staat kan dat, gelet op hun persoonlijke verhouding, niet anders (gegaan) zijn dan met 'lichte' tegenzin.<sup>293</sup> In de biografie van Wilhelmina wordt het ministerschap van Staat aan Kuyper beschreven als 'een eretitel die niemand ergens toe verplichtte'. Ook wordt erkend dat sprake was van een eerbewijs met een bijsmaak dat in feite alleen maar een poging was tot het inkapselen van de anti-revolutionaire leider.<sup>294</sup> Aan een tweede kabinet-Kuyper moest Wilhelmina niet denken, waarbij zij er alles aan deed wat in haar vermogen lag om de antirevolutionaire leider op afstand (en van het pluche) te houden.<sup>295</sup>

### 3.5.8 De benoeming van Cort van der Linden

#### *Onderlinge verstandhouding met Wilhelmina*

Wilhelmina kon met Cort van der Linden veel beter overweg dan met Kuyper.<sup>296</sup> Hij had als minister van Justitie – en tevens ambtenaar van de burgerlijke stand – haar huwelijk met Hendrik voltrokken en trad later nog vaker op als haar persoonlijk adviseur in gevoelige kwesties.<sup>297</sup> Wilhelmina prees Cort van der Linden<sup>298</sup> voor de wijze van regeren tijdens de Eerste Wereldoorlog. Hij werd nog tijdens zijn politieke loopbaan als minister van Binnenlandse Zaken en voorzitter van de ministerraad in 1915 door Wilhelmina benoemd tot Minister van Staat.<sup>299</sup>

#### *Een benoeming met een bedoeling*

Aan de hand van het naast elkaar leggen van verschillende kranten van die bewuste dag, 29 januari 1915, valt de volgende reconstructie te maken van het bekend maken van die benoeming, in de Eerste Kamer:<sup>300</sup>

291 Aalders 2018, p. 72 en 80.

292 Fasseur 2012, p. 49.

293 Waarbij een iets eerdere (voordracht tot) benoeming door het liberale kabinet De Meester in 1905 achterwege was gebleven en dit alsnog in 1908 werd 'goedgemaakt' door het opvolgend kabinet (van Kuypers' partijgenoot) Heemskerk. Bron: *De Zeeuw. Christelijk-historisch nieuwsblad voor Zeeland* van 1 september 1908, bron: <http://www.delpher.nl>.

294 Koch 2006, p. 529.

295 Koch 2006, p. 526.

296 Puchinger 1981, p. 206.

297 Fasseur 2012, p. 51.

298 Zijn voornamen waren Pieter Wilhelm Adrianus Cort, waarbij hij zijn laatste voornaam gebruikte als eerste deel van zijn achternaam. Zo bleef de naam Cort (afkomstig van zijn moeders familie) behouden, waarbij hij ondertekende met P.W.A. Cort van der Linden of soms Cort van der Linden, zie Den Hertog 2007, p. 32-33.

299 Fasseur 2003, p. 506 en Puchinger 1984, p. 99.

300 Bron: <http://www.delpher.nl>.



De Voorzitter verhief zich van zijn zetel; een teeken dat er iets bijzonders aan de hand is. Meestal valt het wel te begrijpen wat het zal zijn, maar ditmaal was het zelfs voor de alwetende heeren op de perstribune een verrassing. De Voorzitter deelt mede zoeven te hebben vernomen dat het H.M. de Koningin heeft behaagd, den tijdelijken voorzitter van den Ministerraad te benoemen tot Minister van Staat.

Zal er één mensch in Nederland zijn die niet onmiddellijk zal uitroepen, dat deze onderscheiding ten volle is verdiend?<sup>301</sup> Hij is overtuigd de tolk der Kamer te zijn, als hij Z. Exc. gelukwenscht met deze hooge onderscheiding, en daarin de erkenning ziet van de bijzondere diensten door den premier in de moeilijke omstandigheden der laatste maanden aan de Kroon bewezen (Luid applaus).<sup>302</sup>

De Minister van Binnenlandsche Zaken, de heer Cort van der Linden, begint met de verklaring dat de woorden, hier gesproken naar aanleiding van de hem ten deel gevallen onderscheiding, een bijzondere voldoening voor hem waren.<sup>303</sup>

Het kwam niet vaak voor dat een nog zittend minister werd benoemd tot Minister van Staat. Dat dit nu – als blijk van erkenning voor zijn bewezen diensten én als dank – wel gebeurde werd algemeen toegeschreven aan de persoonlijke waardering van Wilhelmina voor het neutraliteitsbeleid van Cort van der Linden. Hij voerde gedurende de oorlogsjaren een rustig beleid waarin geen plaats was voor zenuwachtige vrees en ook niet voor onverantwoord optimisme.<sup>304</sup> Volgens Te Velde had de regering op dat moment een ‘krachtig middelpunt’ in de persoon van Cort van der Linden.<sup>305</sup>

Later, bij het overlijden van Cort van der Linden op 18 juli 1935, sprak Colijn de volgende woorden:

De band met het Vorstenhuis was van zeer bijzonderen aard. En niet minder in de moeilijke oorlogsjaren is er tussen H.M. de Koningin en Haar Eerste Dienaar een verhouding, een samenwerking geweest, als in de geschiedenis van ons land maar zelden wordt aangetroffen.<sup>306</sup> Het is bekend dat Hare Majesteit met grote genegenheid aan deze samenwerking terugdenkt.<sup>307</sup>

Colijn zou tijdens dezelfde plechtigheid nogmaals de onpartijdige opstelling van Cort van der Linden hebben geprezen om ons land met een neutrale opstelling door de Eerste Wereldoorlog te loodsen.<sup>308</sup>

301 *Arnhemse courant* 30 januari 1915.

302 *Haagsche courant* 30 januari 1915.

303 *De Nieuwe Courant* 29 januari 1915.

304 Den Hertog 2007, p. 417-418.

305 Te Velde 2002, p. 156.

306 Zo spraken Wilhelmina en Cort van der Linden elkaar vrijwel dagelijks, om 10.00 uur in Den Haag, om de stand van zaken (zeker tijdens de Eerste Wereldoorlog) door te nemen, Aalders 2018, p. 74.

307 Puchinger 1984, p. 90 en 91.

308 Puchinger 1984, p. 91.

## 3.5.9 Cijfers en bespreking

Staats- hoofd	Geslacht M V		Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond Reg.gez. Cons. Lib.			Pol./B'lijke ervaring Ja Nee		Achtergrond Jurist Anders		Van adel
Wilhelmina (n = 23)	23	0	67,1		16	7	22	1	18	5	10

Tabel 4 Benoemingen tot Minister van Staat door Wilhelmina (aan de hand van verschillende indicatoren).

Onder Wilhelmina als staatshoofd stijgt de gemiddelde leeftijd door naar ruim 67 jaar. De verhouding conservatieven-liberalen is pakweg twee derde versus een derde. Alle benoemden waren mannen en hadden politieke en/of bestuurlijke ervaring, op één na (Asser, hierboven aangehaald). De juristen hadden wederom de overhand, met (alweer) inbreng van de militaire discipline (Bergansius, Idenburg en Colijn). De adel bestrijkt nu iets minder dan de helft van het aantal benoemden en voor slechts zes vormt het ministerschap van Staat een eindstation.

## 3.5.10 Samenvatting

Vanaf haar aantreden op achttienjarige leeftijd en ook daarna was Wilhelmina een koningin die haar taak serieus nam, een krachtige persoonlijkheid was en die ook stevig kon discussiëren met onder andere haar ministers. Tijdens haar regeerperiode heeft zij veel meegemaakt aan maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen, waaronder twee wereldoorlogen, de opkomst van politieke partijen en de verzuiling, de invoering van het kiesrecht en ook de crisissituatie in de jaren '30. Haar contacten met (reguliere) ministers verliepen, gelet op haar karakter, niet altijd even soepel. Buiten deze reguliere ministers om waren het de Ministers van Staat die haar van onbevangen advies konden dienen en op wie zij kon vertrouwen. Ze had dus een bedoeling met de benoemingen tot Minister van Staat en dit is een overeenkomst met Willem I, die de Ministers van Staat ook zag als een middel tot een doel. Kernwoorden om haar manier van regeren en de wijze waarop zij 'lag' bij de bevolking zijn achtereenvolgens samen te vatten met de woorden respect en sympathie (voor haar als koningin). Pas tijdens haar periode van ballingschap in Londen en daarna werd zij populair(der) bij de bevolking.<sup>309</sup> Wilhelmina koos na de heftige periode tijdens de Tweede Wereldoorlog daarna vrij snel voor de luwte en was veel op Het Loo. In 1948 vond de abdicatie plaats en trad Juliana aan als de nieuwe koningin.

309 Manning 1981, p. 175.

## 3.6 Het tijdperk Juliana

### 3.6.1 Inleiding

Hoewel Wilhelmina graag wilde dat Juliana, die werd geboren op 30 april 1909, niet net als zij in een gouden kooi zou opgroeien, werd Juliana toch in isolement opgevoed. Contact met het ‘gewone leven’ was er nauwelijks.<sup>310</sup> Ze mocht gaan studeren in Leiden, maar na twee jaar kwam aan haar studentenleven een einde omdat Wilhelmina, die het niet zo had op de wetenschap en het intellectuele leven, het toen wel genoeg vond.<sup>311</sup>

### 3.6.2 Start van het koningschap

Al snel na de Tweede Wereldoorlog vond Wilhelmina, moegestreden als ze was na de regeringsjaren in Londen, het tijd dat Juliana haar op zou volgen. In 1948 vond de inhuldiging plaats. Juliana was toen 39 jaar en kon profiteren van het feit dat de monarchie – na de oorlog – populair was onder het volk. Net als haar moeder was Juliana gelovig.<sup>312</sup>

### 3.6.3 Stijl van regeren en relatie tot de ministers

Koningin Juliana had een aantal karaktereigenschappen die typerend waren voor haar. Ze was begaan met mensen,<sup>313</sup> ijverig bij de uitoefening van haar taak en toegankelijk.<sup>314</sup> Daarnaast werd ze als zweverig, koppig en chaotisch omschreven en kon ze slecht tegen kritiek.<sup>315</sup> In haar contacten met ministers durfde Juliana op een stevige manier haar mening te geven, dit terwijl de bewindslieden (en hun ambtenaren) ingewerkte specialisten waren.<sup>316</sup> Soms gaf ze haar toestemming, maar kwam ze daar later weer van terug.<sup>317</sup> Aan de andere kant was ze ook een aanhangster van het harmonie-model, waardoor ze uiteindelijk de zaken niet al te zeer op scherp wilde stellen en zich ook van haar menselijke en toegeeflijke kant wilde laten zien.<sup>318</sup> Haar invloed op de politiek was beperkt<sup>319</sup> en haar rol was het meest aanwezig tijdens kabinetsformaties.<sup>320</sup>

Wat de Oranjes met elkaar gemeen hebben, is dat ze graag betrokken willen zijn bij en invloed willen uitoefenen op belangrijke bestuurlijke benoemingen. Zo ook Juliana. Dit terwijl de rol van het staatshoofd bij de benoemingen langzamerhand

310 Puchinger 1982, p. 274.

311 Aalders 2020, p. 224-225.

312 Aalders 2020, p. 234.

313 Withuis 2016, p. 577.

314 Kikkert 1999, p. 232 en 236.

315 Withuis 2016, p. 632, Kikkert 1999, p. 232. Aalders 2020, p. 235-236.

316 Puchinger 1982, p. 276.

317 Aalders 2020, p. 259.

318 Kikkert 1999, p. 227.

319 Dit hield verband met de versterking van het parlementaire stelsel, de groeiende rol van Kamerfracties en regeerprogramma's die steeds gedetailleerder werden, zie Brouwer 1997, p. 14 en 16.

320 Kikkert 1999, p. 237. Zie ook Brouwer 1997, p. 18.

steeds meer opschooft naar een grotere rol van de premier of het hele kabinet.<sup>321</sup> Dit leverde soms spanningen op.<sup>322</sup>

#### 3.6.4 Rol van de adel

Slechts een van de Ministers van Staat was van adellijke afkomst. Dit neemt niet weg dat de adel ook gedurende de regeerperiode van Juliana wel maatschappelijk relevant is gebleven waarbij het lidmaatschap van de adel nog steeds de kans vergrootte om belangrijke bestuurlijke posities te verkrijgen.<sup>323</sup> Juliana speelde in haar jeugd veel met vriendinnen die van adel waren en ook werden op het paleis feesten georganiseerd voor de Europese adel.<sup>324</sup>

#### 3.6.5 Benoemingen tot Minister van Staat

Onder Juliana zijn twaalf Ministers van Staat benoemd. Als de – ten tijde van dit onderzoek – nog maar korte regeerperiode van Willem-Alexander buiten beschouwing wordt gelaten, is dit aantal het laagste van alle andere staatshoofden. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat Juliana zaken die bij het koningschap hoorden graag met mensen wilde bespreken die dicht bij haar stonden. Vertrouwelingen en intimi.<sup>325</sup> Ze zocht advies dus eerder in persoonlijke (en religieuze) kring dan bij vertegenwoordigers van de politiek en Ministers van Staat.

Wat betreft de achtergrond van de Ministers van Staat zijn weinig afwijkende patronen te constateren. Allen hadden voordien een politieke-bestuurlijke functie gehad dan wel hadden het vice-presidentschap van de Raad van State bekleed.

#### *De benoeming van Beel*

In vergelijking met andere staatshoofden hebben in de regeerperiode van Juliana nogal wat 'kwesties' gespeeld die weliswaar betrekking hadden op de privé-situatie van de Koningin, maar anderzijds ook hun weerslag hadden op de regering. Het gaat voor dit onderzoek te ver om deze kwesties uitgebreid te beschrijven, maar genoemd worden in elk geval de perikelen rond de gebedsgenezeres Greet Hofmans, het huwelijk van prinses Irene met Carlos Hugo van Bourbon-Parma en de Lockheed-affaire waarbij de rol van prins Bernhard centraal stond. Toen de invloed van Greet Hofmans op Juliana wel erg ver ging en 'Soestdijk' beheerste moest er een 'Commissie van Drie' aan te pas komen om deze kwestie in goede banen te leiden. Deze commissie was

321 Rehwinkel 1991, p. 243.

322 Withuis 2016, p. 627. Zo verzette Juliana zich in 1948 met succes tegen de benoeming van Van Rappard tot burgemeester van Utrecht en blokkeerde zij in 1959 de benoeming van Struycken tot Commissaris van de Koningin in Noord-Brabant, zie Brouwer 1997, p. 11. Ook Rehwinkel 1991, p. 62-63.

323 Zie onder andere Dronkers 2000, p. 233, 235, 236 en 244.

324 Volgens Fasseur speelde de adel aan het hof een steeds kleinere rol en werd het burgerlijke karakter van de koninklijke omgeving benadrukt, zie Fasseur 2011, p. 83. Zie ook andere Aalders 2020, p. 224 en Kikkert 1999, p. 141.

325 Withuis 2016, p. 557 en 748.

samengesteld uit oud-minister Beel, die zelfs ontslag had genomen als minister van Binnenlandse Zaken om in de onderzoekscommissie plaats te nemen en de Ministers van Staat Gerbrandy en Tjarda van Starckenborch Stachouwer. Het driemanschap rapporteerde rond 25 augustus 1956 en had zich bezig gehouden met de onderlinge verstandhouding tussen Juliana en Bernhard.<sup>326</sup> De conclusies van de commissie leidden tot het verbreken van de band met Hofmans en het verdwijnen uit de omgeving van Juliana en het in stand blijven van het huwelijk tussen Juliana en Bernhard, waar de afgelopen jaren een flinke breuk in was ontstaan.

Niet veel daarna werd Beel benoemd tot Minister van Staat.<sup>327</sup> Er zou een causaal verband kunnen worden afgeleid tussen de wijze van optreden van Beel als voorzitter van de commissie en de erkenning hiervoor van Juliana in de vorm van de benoeming tot Minister van Staat.<sup>328</sup> Overigens hebben Beel en Koningin Juliana daarna nog een stevige en speciale band gehad. Dit blijkt onder meer uit de toespraak die koningin Juliana later, in 1972, hield ter gelegenheid van het afscheid van Beel als vice-president van de Raad van State. Daar eindigde ze met de woorden: '(...) ik neem nu afscheid van de heer Beel als vice-president van de Raad van State, maar ik neem geen afscheid van hem als Minister van Staat. Ik hoop hem nog veel op mijn levenspad te ontmoeten.'<sup>329</sup>

Dit duidt erop dat Beel als Minister van Staat (ook) daarna nog met de koningin contact heeft gehad. In elk geval werden zijn integriteit en vermogen om het 'geheim van Soestdijk' te (waar)borgen geroemd,<sup>330</sup> waardoor hij een groot vertrouwen van het vorstenhuis genoot.<sup>331</sup>

#### *De benoeming van Cals*

In 1966 leidde de Nacht van Schmelzer tot de val van het kabinet Cals. In het opvolgende kabinet Zijlstra werd vervolgens gediscussieerd over een passende decoratie voor de voormalige premier. Het Grootkruis in de Orde van de Nederlandse Leeuw kwam daarbij aan de orde, evenals het ministerschap van Staat. Toen Cals lucht kreeg van deze discussie, besloot hij het kabinet te gaan 'helpen' bij deze afweging. Hij vond het namelijk eervol(ler) om deel uit te gaan mogen maken van het selecte gezelschap van Ministers van Staat. Hij begon actief te lobbyen voor zijn eigen ministerschap van Staat waarbij hij de zittende ministers Klompé en De Jong argumenten meegaf die zij dan konden inbrengen in de discussie. Hierop kon Klompé het niet nalaten op te merken dat Cals toen even alle 'gevoel voor verhoudingen' kwijt was. De benoeming kwam er vervolgens wel. Op 5 december 1966 werd Cals Minister van Staat.<sup>332</sup>

Uitgebreid was zijn bedankje hiervoor richting Koningin Juliana:

326 Withuis 2016, p. 516 tot en met 519. Zie ook de openbaarmaking van het rapport in/met Fasseur 2008.

327 Slijkerman 2001, p. 214.

328 Volgens Stevens, Giebels & Maas kreeg Beel via het ministerschap van Staat blijkbaar veel waardering voor zijn bemiddelende arbeid, 1994, p. 246.

329 Zie Puchinger 1984, p. 206.

330 Ook Fasseur gaat in op de vaste adviseurs van Juliana, zoals Beel, die loyaal waren en hun mond niet voorbij praatten, zie Fasseur 2011, p. 79.

331 Puchinger 1984, p. 191, p. 197 en p. 198.

332 Van der Steen 2004, p. 426.

Een grotere en meer welkome verrassing had U mij niet kunnen bereiden. De staatsrechtelijke status van de Minister van Staat moge dan ietwat onduidelijk zijn, Uw besluit spreekt voor mij een duidelijke taal. Ik voel mij daardoor meer dan ooit verbonden met onze staatsinstellingen en het Staatshoofd, dat ik gedurende vijftien jaar als bewindsman mocht dienen.<sup>333</sup>

*Een verzoek om advies aan Drees en Oud:  
een opdracht waarvoor het ministerschap van Staat is bedoeld*

Een van de crises tijdens de regeerperiode van Juliana was de ‘kwestie Irene’.<sup>334</sup> Het (voorgenomen) huwelijk van Juliana’s tweede dochter met de mogelijke Spaanse kroonpretendent Carlos Hugo de Bourbon-Parma, waarvoor door haar geen wettelijke toestemming werd gevraagd aan de regering, en het feit dat ze was overgestapt naar de Rooms-katholieke kerk zorgde voor de nodige commotie.<sup>335</sup> De vraag kwam op hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid zich uitstrekte voor andere leden van het koninklijk huis<sup>336</sup> dan het staatshoofd.

Premier Marijnen verzocht de Ministers van Staat Drees en Oud om het kabinet hierover te adviseren. Met deze opdracht werd het ministerschap van Staat gebruikt waarvoor het onder meer is bedoeld: het staatshoofd of het kabinet adviseren in belangrijke en/of gevoelige zaken.<sup>337</sup> De keuze voor het tweetal Drees en Oud was doordacht. Drees had zich als premier van vier kabinetten bewezen als een stabiel politiek leider die goed lag zowel binnen zijn eigen partij als daarbuiten.<sup>338</sup> Oud was oud-politicus en kenner van het staatsrecht en de parlementaire geschiedenis. Hun advies werd op 24 juli 1964 aangeboden aan de premier.<sup>339</sup> In de kern kwam hun stuk erop neer dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich zowel uitstrekt tot het doen en laten van de Koning als tot de leden van zijn Huis.<sup>340</sup> Het advies van Drees en Oud leidde nog wel tot een vervolgvraag, namelijk over de reikwijdte van het begrip ‘koninklijk huis’. Hierover brachten zij op 3 november 1965 nog een ‘nader advies’ uit.<sup>341</sup> Drees en Oud adviseerden nadrukkelijk om af te zien van een nadere definitie omdat de noodzakelijkheid van een omschrijving niet was gebleken en het ‘onbegonnen werk’ was om hiervoor (wettelijke) regels op te stellen.<sup>342</sup>

333 Van der Steen 2004, p. 427.

334 Op de website <http://www.parlement.com> ook als zodanig aangeduid.

335 De kwestie was, zeker na de Spaanse Opstand, gevoelig en omstreden omdat De Bourbon-Parma dicht in de buurt van het Spaanse Koningshuis stond en Irene tweede was in rij bij de Nederlandse troonopvolging.

336 Met kleine letters geschreven, zie artikel 39 van de Grondwet.

337 Daalder & Gaemers 2014, p. 420.

338 Te Velde 2002, p. 155 en 169.

339 Kamerstukken II 1964-1965, 7800, nr. 8. Klein detail: op de eerste pagina van het advies stonden niet alleen de namen van de opstellers maar ook hun beide privéadressen vermeld.

340 Met een hoofdletter, zie artikel 41 van de Grondwet.

341 Kamerstukken II 1965-1966, 8316, nr. 5.

342 Visser wijst er in zijn proefschrift op dat de kwestie Irene en het advies van Drees en Oud later wel heeft geleid tot opname van een artikel in de Grondwet (nu artikel 39) waarin is bepaald dat de wet regelt wie lid is van het koninklijk huis. Dit is de Wet lidmaatschap koninklijk huis, Visser 2008, p. 161-162.

### *De benoeming van Klompé*

Over de benoeming van Klompé tot Minister van Staat valt nog wel iets op te merken. Aan haar werd elf dagen na haar aftreden als minister het ministerschap van Staat toegekend. Bovendien stond Juliana erop Klompé persoonlijk per telefoon van deze benoeming in kennis te stellen. Mostert acht het gelet op dit samenstel van omstandigheden ‘goed denkbaar’ dat Juliana, ook vanwege haar goede verstandhouding met Klompé, een actieve rol heeft gehad in deze benoeming tot Minister van Staat.<sup>343</sup> Bovendien paste de benoeming van Klompé als eerste vrouwelijke Minister van Staat in de feministische kant die Juliana ook had.<sup>344</sup>

### 3.6.6 Cijfers en bespreking

Staats- hoofd	Geslacht		Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond			Pol./B'lijke ervaring		Achtergrond		Van adel
	M	V		Cons.	Lib.	Progr.	Ja	Nee	Jurist	Anders	
Juliana (n = 12)	11	1	66,4	7	3	2	12		9	5	1

Tabel 5 Benoemingen tot Minister van Staat door Juliana (aan de hand van verschillende indicatoren).

In vergelijking tot haar voorgangers had Juliana, voor wat betreft de Ministers van Staat, een aantal primeurs in haar regeerperiode. Zo werd onder haar bewind in 1971 de eerste vrouwelijke Minister van Staat benoemd, Klompé. Daarnaast waren er de eerste twee benoemingen van Ministers van Staat met een progressieve achtergrond (Drees in 1958 en Burger in 1975).<sup>345</sup> De juristen hadden binnen de benoemden nog altijd de overhand en de gemiddelde leeftijd van benoeming (66,4 jaar) daalde met één jaar ten opzichte van Wilhelmina. Opvallend is dat binnen het aantal benoemden er nog maar één persoon was met een adellijke achtergrond (Tjarda van Starkenborgh Stachouwer). Dit is een sterke vermindering ten opzichte van eerdere periodes. Ten slotte valt uit de analyse van de loopbanen op dat in zeven van de twaalf gevallen het ministerschap van Staat nu een eindstation was. Dit is zonder meer een breuk met het verleden, waarin vaak betrokkenen na(ast) Minister van Staat nog volksvertegenwoordiger, minister of bijvoorbeeld staatsraad waren.

Tot slot. Juliana heeft de Minister van Staat benoemd die tot op heden het langst als Minister van Staat heeft ‘gediend’: Van Kleffens was bijna 33 jaar lang Minister van Staat (van 4 juli 1950 tot 17 juni 1983).

343 Mostert 2011, p. 434 en 435. Mostert verheldert niet wat die actieve rol precies inhield. Wellicht doelt hij erop dat Juliana de benoeming zelf heeft geïnitieerd en niet heeft gewacht op een voorstel/voordracht van de minister-president.

344 Withuis 2016, p. 748.

345 Vanaf Juliana is het schema dan ook iets aangepast en heeft de indicator regeringsgezind (die sterk onder ‘de Willems’ speelde) plaatsgemaakt voor de indeling in conservatief, liberaal en progressief.

### 3.6.7 Samenvatting

Bij Juliana passen woorden als sociaal-bewogen en moederlijk. Daarnaast hebben tijdens haar koningschap de nodige crises plaatsgevonden. Ze benoemde van alle staats-hoofden het minste aantal Ministers van Staat. Een reden hiervoor kan gezocht worden dat zij haar adviseurs meer zocht in haar eigen, persoonlijke kring.

## 3.7 Het tijdperk Beatrix

### 3.7.1 Inleiding

Op 30 april 1980 deed Juliana, op haar zeventigste verjaardag, afstand van de troon en werd zij opgevolgd door haar oudste dochter Beatrix.<sup>346</sup> De inhuldigingsdag in Amsterdam verliep alles behalve rustig. Er waren demonstraties, rookbommen en krakersrellen in Amsterdam die waren gericht tegen het huisvestingsbeleid van regering en gemeente ('geen woning, geen kroning').<sup>347</sup> Later erkende de koningin dat deze protestacties een diepe indruk op haar hadden achtergelaten.<sup>348</sup> Na deze 'valse start' van Beatrix koningschap, zou zij dit later (van 1980 tot 2013) tot iets bijzonders maken met een combinatie van passie en gedrevenheid.<sup>349</sup>

### 3.7.2 Start van het koningschap

Beatrix nam zich voor een andere koningin te zijn dan haar moeder.<sup>350</sup> Allereerst werd de hofhouding door haar gereorganiseerd en opgezet als een modern bedrijf en werd afscheid genomen van de wat rommelige en gemoedelijke verhoudingen aan het hof die men onder Juliana gewend was. Als koningin startte Beatrix anders doordat haar stijl van werken zakelijker en formeler was dan van haar moeder.<sup>351</sup> Na de 'heldhaftige' Wilhelmina, de 'moederlijke' Juliana volgde nu de 'professionele' Beatrix.<sup>352</sup> Ook wilde zij een koningin zijn tegen wie werd opgekeken<sup>353</sup> en die (het invulling geven aan) de koninklijke waardigheid belangrijk vond.<sup>354</sup>

346 Zie bijvoorbeeld De Liagre Böhl 1999, p. 336.

347 Van Bree 2013, p. 14. Ook Aalders 2020, p. 285-286. Volgens Kennedy was de inhuldiging van Beatrix eerder een aanleiding voor het protest dan de oorzaak, Kennedy 2021, p. 364.

348 Te Velde 2005, p. 153.

349 Van Bree 2013, p. 6, en 8.

350 Fasseur 2011, p. 87.

351 Van den Braak & Van den Berg 2017, p. 455. Te Velde 2005, p. 155 en 156. Ook Manning 1991, p. 26.

352 Tamse 2005, p. 25. Ze wilde liever een ouderwetse koningin zijn en leek in dat opzicht meer op Wilhelmina dan op Juliana, Aalders 2020, p. 304.

353 Aalders 2020, p. 286.

354 Chorus 2013, p. 39. En Fasseur 2011, p. 87. Ook Manning 1991, p. 39. Ze waakte ervoor dat de monarchie niet in gevaar moest worden gebracht en had onder meer als standaard dat je niets moest doen wat jezelf in verlegenheid brengt, Chorus 2013, p. 201.



### 3.7.3 Stijl van regeren en relatie tot de ministers

Zowel door de ministers met wie ze samenwerkte als door de media werd Beatrix getypeerd als perfectionistisch en streng.<sup>355</sup> Ze verdiepte zich in details en gesprekken met bewindslieden werden door haar goed voorbereid waarbij zij aan het einde van de gesprekken vaak een conclusie verlangde.<sup>356</sup> Beatrix was concreet, doelgericht en kon ook ongeduldig zijn.<sup>357</sup> Binnen de staatsrechtelijke ruimte die het staatshoofd gegeven is, gaf haar moeder Juliana soms openlijk blijk van haar (soms pacifistische) opvattingen. Beatrix was voorzichtiger en kwam niet met verrassende openbare uitspraken.<sup>358</sup> Wel nam ze in interne gesprekken stelling in, gaf ze meningen en ging ze in discussie.<sup>359</sup>

Hoewel staatshoofden zich niet zo snel uitlaten over het koningschap en de persoonlijke invulling daarvan, bood de toespraak die Beatrix hield tijdens de ontvangst van een eredoctoraat aan de Universiteit Leiden in 2005 een persoonlijke inkijk.<sup>360</sup> Zo sprak ze uit dat het koningschap beperkingen oplegt, maar tegelijk ook mogelijkheden schept waarbij het een voortdurende uitdaging blijft hieraan een maatschappelijke én persoonlijke invulling te geven.<sup>361</sup> Volgens Beatrix bekleedt zij als staatshoofd een positie waarin het bij uitstek mogelijk is het algemeen belang te dienen, waarbij de koning 'boven' de partijen staat. Binnen de grenzen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en de Grondwet moet de koning goed worden geïnformeerd en wordt van hem verwacht dat hij, waar nodig, zal waarschuwen en bemoedigen, aldus Beatrix. Ook sprak ze uit dat ze haar rijkdom aan ervaringen wil inbrengen in haar contacten met ministers en staatssecretarissen.

Dat zou in dit verband ook kunnen gelden voor (het reageren op namen van) potentiële Ministers van Staat die door de premier met het staatshoofd worden besproken.<sup>362</sup> Tijdens haar regeerperiode zijn zestien Ministers van Staat benoemd, gemiddeld dus pakweg om de twee jaar.

355 Te Velde 2005, p. 150.

356 Vis 2005, p. 38 en 39.

357 Te Velde 2005, p. 156.

358 Vis 2005, p. 51. Volgens Chorus wilde Beatrix de monarchie nooit meer in gevaar brengen zoals haar ouders dat (wel) hadden gedaan, Chorus 2013, p. 14 en 201.

359 Aldus de ervaring van oud-minister Pronk op zijn persoonlijke website. Volgens Van Agt 'liet Beatrix geen denkbaar te stellen vraag ongesteld'. Waar hij hield van relativeren en improviseren, waren dat juist eigenschappen waar Beatrix niet van hield, Van Bree 2013, p. 51. Ook Aalders 2020, p. 286 en 287.

360 Dit gebeurde op 8 februari 2005 tijdens de 86<sup>e</sup> *dies natalis*. Ook opgenomen in Tamse 2005, p. 218-223.

361 Zo merkte Beatrix nog op dat de ministeriële verantwoordelijkheid vanaf de jaren tachtig (dus onder premier Lubbers en daarna Kok) minder eng werd geïnterpreteerd, wat haar als staatshoofd meer speelruimte gaf.

362 Zie meer hierover in het volgende hoofdstuk waarin de benoeming van de Minister van Staat wordt geanalyseerd. Volgens Lubbers oefende Beatrix 'enige zachte sturing' uit bij de voorkeuren voor ministers, maar veranderde dat nooit in een sturende hand, Aalders 2020, p. 289.

### 3.7.4 Benoemingen tot Minister van Staat

Kijkend naar de benoemingen valt allereerst op dat deze het patroon volgen dat eerder door haar voorgangers is ingezet, in de zin dat bijna alle benoemden (met uitzondering van Van Lennep)<sup>363</sup> een verleden hadden in de politiek. Ook waren, volgens inmiddels goed gebruik, een drietal gewezen vice-presidenten van de Raad van State vertegenwoordigd (Ruppert, Scholten en Tjeenk Willink). Onder de benoemden bevond zich slechts één vrouw (Borst). Uit een portret dat over Beatrix is verschenen, blijkt dat zij zich ervan bewust is dat het voor adviseurs om haar heen kennelijk moeilijk is een onafhankelijk standpunt in te nemen. In de nabijheid van de koningin wordt al snel 'haar kleur aangenomen'. Ze had dan ook behoefte aan expertise om met haar zo neutraal en onbevangen van gedachten te wisselen.<sup>364</sup> Mensen die open en eerlijk met het staatshoofd konden en durfden te spreken.<sup>365</sup> Dit verklaart wellicht ook waarom Beatrix de mening van Minister van Staat Ruppert bijzonder op prijs stelde.<sup>366</sup> Bij de (voor haar als koningin eerste) kabinetsformatie in 1981 raadpleegde Beatrix, na advisering door de fractievoorzitters, ook de Ministers van Staat. Maas vraagt zich af of hier sprake was van hoffelijkheid of van de introductie van een nieuw formatie-gebruik. Het past in elk geval in de wens van de koningin om ook de mening van bovenpartijdige, onafhankelijke adviseurs te horen waartoe de Ministers van Staat kunnen worden gerekend.<sup>367</sup> Volgens Van den Berg voorkomt het staatshoofd op deze manier (zelf) 'in politiek vaarwater' te komen. Ook kan een beroep op de Ministers van Staat volgens hem een verkapt vermaan zijn aan de onderhandelende partijen om doorbraken te forceren.<sup>368</sup>

Volgens Slijkerman zal door Beatrix een groter beroep worden gedaan op een Minister van Staat als zij (a) de kwaliteiten van de desbetreffende persoon waardeert én (b) het gevoel heeft hem te kunnen vertrouwen. Dit verklaart volgens hem ook waarom zij op de ene benoeming meer en op de andere minder invloed zal hebben gehad. Hij stelt dat, als voldaan wordt aan de hiervoor genoemde 'voorwaarden', de Minister van Staat een persoonlijk adviseur kan zijn van het staatshoofd en dat het in dit kader niet verbaast dat veel gewezen vice-presidenten van de Raad van State zijn benoemd tot Minister van Staat.<sup>369</sup> Zij zijn immers bij uitstek gewend om een zo neu-

363 Hij bekleedde de (hoge) ambtelijke functie van thesaurier-generaal op het ministerie van Financiën en was secretaris-generaal van de OESO.

364 Chorus 2013, p. 28.

365 Chorus 2013, p. 32.

366 Zie ook Maas 1982, p. 333.

367 Maas 1982, p. 15 en 347. Engels merkt nog op dat Juliana bij de kabinetsformatie van 1973 ook al drie Ministers van Staat (Donner, Klompé en Beel) naar Soestdijk liet komen om haar van advies te dienen. Ook benadrukt hij dat de (lastige en/of gevoelige) politieke situatie van het moment van invloed kan zijn op de beslissing van het staatshoofd om ook de mening van Ministers van Staat te horen, Engels 2013, p. 81, 89. Zie ook Bootsma 2013, p. 54.

368 Van den Berg 2016, p. 103 en 118. Hij duidt de Ministers van Staat aan als de 'helpers van de Majesteit in uiterste nood'.

369 Slijkerman 2001, p. 227 en 263. Bovendien kennen het staatshoofd en de vice-president van de Raad van State elkaar goed omdat het staatshoofd voorzitter is van de Raad van State. Deze combinatie leidt tot veel onderlinge contacten.

traal en onbevooroordeeld mogelijk standpunt in te nemen.<sup>370</sup> Slijkerman wijst er in dit kader nog op dat ook vice-president Scholten bij zijn afscheid van de Raad van State door een coalitie van PvdA, D66 en vvd werd benoemd tot Minister van Staat, terwijl hij lid was geweest van de in het CDA opgegane CHU. Slijkerman leidt hieruit af dat het Scholten kennelijk was gelukt om een onpartijdige rol te spelen in het staatkundige leven en dat deze regering met de benoeming zijn erkentelijkheid daarvoor tot uitdrukking wilde brengen.<sup>371</sup>

### 3.7.5 De benoeming van Korthals Altes

Een complete verrassing was het niet, toen hij enkele weken na het neerleggen van het voorzitterschap van de Eerste Kamer op 26 oktober 2001 werd benoemd tot Minister van Staat. Al tijdens zijn afscheidsreceptie hadden premier Kok en de fractievoorzitter van de vvd in de Tweede Kamer, Dijkstal, al 'laten vallen' dat er nog een 'eerbewijs' zou volgen.<sup>372</sup> Dit bleek het ministerschap van Staat te zijn.

#### *Een benoeming met een bedoeling*

Met Scholten is Korthals Altes<sup>373</sup> van mening dat 'eretitel' de lading onvoldoende dekt. Los van het erven van een titel of het verkrijgen ervan bij het behalen van een examen, wordt een Minister van Staat *benoemd*. Hij vindt de term *waardigheid* meer passend. Dat de media het ministerschap van Staat wat mysterieus vinden, komt volgens hem omdat zij in de waan verkeren dat de Minister van Staat ook als (vaste) adviseur voor koning en/of regering optreedt. Deze rol of activiteit wordt volgens hem echter behoorlijk overschat. Wat weer minder bekend is, is dat de Minister van Staat regelmatig de regering vertegenwoordigt in het buitenland.<sup>374</sup> In die zin heeft het ministerschap van Staat ook enig praktisch nut. Naast het feit dat het ministerschap van Staat een blijk van dank is kan de Minister van Staat ook nog iets voor de regering betekenen.

### 3.7.6 De benoeming van Tjeenk Willink

Toen Tjeenk Willink op 21 december 2012 werd benoemd tot Minister van Staat kon hij terugkijken op een brede loopbaan in het openbaar bestuur. Zijn carrière had zich, zoals hij zelf verwoordt, uitgeoefend op één Haagse vierkante kilometer.<sup>375</sup>

370 Gelet ook op de in artikel 6 van de Wet op de Raad van State verankerde eed (verklaring en belofte) tot het vervullen van het ambt met eerlijkheid, nauwgezetheid en onpartijdigheid. Zie ook het *Algemeen Dagblad* van 4 mei 1994, waarin staatsrechtgeleerde Vis ingaat op de rol van de vice-president van de Raad van State als belangrijkste niet-politieke adviseur van het staatshoofd.

371 Slijkerman 2001, p. 240. Waarbij ik in herinnering breng dat vele vice-presidenten van de Raad van State Scholten zijn voorgegaan in een (latere) benoeming tot Minister van Staat.

372 Korthals Altes 2017, p. 593.

373 In een door hemzelf geschreven boek (geen autobiografie) met 'herinneringen' aan zijn politieke carrière, uitgekomen in 2017.

374 Korthals Altes 2017, p. 597-598.

375 Tjeenk Willink 2012a, p. 6.

### *Een benoeming met een bedoeling*

De benoeming past in het patroon van na de Tweede Wereldoorlog om vice-presidenten van de Raad van State na hun afscheid te benoemen tot Minister van Staat. Dit vanuit de gedachte dat zij in die hoedanigheid al gewend waren om de koning op een onpartijdige en onbevangen manier te adviseren. De koning werkt immers als voorzitter van de Raad van State nauw samen met de vice-president. Dit schept een verbondenheid. Het zal ook zijn dat vanwege deze band is begonnen met het benoemen van afzwaaiende vice-presidenten tot Ministers van Staat. Volgens Tjeenk Willink vertegenwoordigen Ministers van Staat de democratische rechtsstaat. In krantenberichten verschijnen (meestal na een benoeming) vaak berichten in de trant dat het ministerschap van Staat met een zekere geheimzinnigheid of schimmigheid is omgeven.<sup>376</sup> Deze (veronder)stelling gaat er van uit dat er iets te verbergen valt. Tjeenk Willink benadrukt dat elk symbool iets ongrijpbaars heeft omdat het niet gaat om geld of invloed maar om immateriële zaken. De Minister van Staat kan een nuttige en ervaren adviseur op de achtergrond zijn.

### 3.7.7 Cijfers en bespreking

Staats- hoofd	Geslacht		Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond			Pol./B'lijke ervaring Ja Nee	Achtergrond		Van adel
	M	V		Cons.	Lib.	Progr.		Jurist	Anders	
Beatrix (n = 16)	15	1	68,1	7	2	7	16	10	6	1

Tabel 6 Benoemingen tot Minister van Staat door Beatrix (aan de hand van verschillende indicatoren).

Tijdens Beatrix als staatshoofd stijgt de gemiddelde leeftijd van benoeming tot Minister van Staat ten opzichte van haar voorgangster met twee jaar tot ruim 68 jaar. De juristen hebben nog steeds de overhand maar krijgen 'concurrentie' van onder andere de economen (Zijlstra, Lubbers en Kok). Aan een lange traditie van de adelstand binnen de benoemden komt – vooralsnog – een einde met de benoeming van jonkheer Van Lenep. Ook worden voor het eerst twee Ministers van Staat benoemd van D66-huize (Van Mierlo en Borst).<sup>377</sup> Ten slotte heeft het aantal benoemden waarvoor het ministerschap van Staat een eindstation is nu veruit de overhand (veertien van de zestien benoemden).

### 3.7.8 Samenvatting

Een rode lijn die het optreden van Beatrix kenmerkt is dat zij als gedreven, perfectionistisch en kritisch wordt gezien en ervaren. Ze had behoefte aan onafhankelijke adviseurs die tegen haar in durfden te gaan. Adviseurs zonder bijbedoelingen.<sup>378</sup> Ministers van Staat konden deze rol vervullen maar ook vertegenwoordigers uit verschillende

<sup>376</sup> Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant* 30 mei 2017.

<sup>377</sup> Deze zijn in het schema ondergebracht onder de progressieve partijen.

<sup>378</sup> Chorus 2013, p. 216.

geledingen van de maatschappij. Zij had een netwerk van ‘deskundige relaties en ad-hoc-informanten’ die regelmatig door haar op Huis ten Bosch werden uitgenodigd (op het gebied van onder andere economie, kunst en wetenschap).<sup>379</sup> Op deze manier werd en was zij breed geïnformeerd.

### 3.8 Redenen voor het toekennen van het ministerschap van Staat

Wanneer de benoemingen tot Minister van Staat door de verschillende staatshoofden in samenhang worden bekeken, is de vraag wát deze staatshoofden nu precies met het toekennen van het ministerschap van Staat wilden. Anders gezegd: welke functies hadden deze toekenningen zoal? Een rode draad die door alle benoemingen heen loopt, is die van blijk van dank. Een erkenning voor bewezen diensten aan het land. En bovendien een eerbewijs van niveau, want het ministerschap van Staat werd, wat aanzien betreft, hoog ‘aangeslagen’. Daarnaast zijn er nog onderliggende of specifieke redenen aan te wijzen om iemand te benoemen tot Minister van Staat. Met name door Willem I werd de toekenning meer dan alleen als bedankje gebruikt. Het was een strategisch middel. Om verder van iemands ervaring gebruik te maken en om de nieuwe minister als smeermiddel of oliemantje in te zetten om groepen van personen voor zich te winnen (bijvoorbeeld De Thiennes en Röell). Ook kon iemand worden ‘geparkeerd’ op een veilige(r) plek zodat hij de koning minder tot last kon zijn (Van Hogendorp). Al snel na Willem I werd de instrumentele functie van het toekennen van het ministerschap van Staat minder. De betreffende persoon werd steeds meer via het ministerschap van Staat ‘gewoon’ bedankt voor zijn inzet. Het ministerschap van Staat ging daarmee van een beïnvloedings- naar een beloningsinstrument. Wel werd deze minister ook nog gebruikt om de koning van raad of advies te dienen bij lastige of gevoelige kwesties.

In de periode na 1848 kon de koning, die na de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid minder ‘te vertellen’ had gekregen, via benoemingen tot Minister van Staat nog wel op dié manier zijn invloed laten gelden. Soms was de toekenning er een met tegenzin en gold deze meer als troostprijs (Thorbecke) of als ‘goedmarktje’ (Kuyper). In de periode na de Tweede Wereldoorlog krijgt de toekenning van het ministerschap van Staat meer een symbolische betekenis. Wel nog kunnen ze de regering van dienst zijn, maar van een achterliggende, strategische bedoeling bij een benoeming is geen sprake meer.

In het volgende hoofdstuk zal worden besproken dat de rol van het kabinet bij benoemingen tot Minister van Staat is gegroeid en dat de sturende rol van het staatshoofd daarbij in de loop der tijd minder is geworden. Wel wilden zij in elk geval betrokken zijn bij en op zijn minst gekend worden in belangrijke bestuurlijke benoemingen, zoals die tot Minister van Staat.

<sup>379</sup> Van Wijnen 2000, p. 30.

# De Minister van Staat in het huidige staatsbestel

## 4.1 Inleiding

Waar in de eerdere hoofdstukken het ministerschap van Staat in het verdere en meer recente *verleden* is belicht, gaat dit hoofdstuk over de Minister van Staat in de *huidige* staatsrechtelijke en staatkundige verhoudingen. Allereerst staat de benoeming en het hele proces daaromheen centraal. Daarna wordt onder meer ingegaan op het acteren van de Minister van Staat en worden hier en daar dwarsverbanden gelegd, zoals de Minister van Staat in het buitenland. Ook de Minister van Staat in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid wordt besproken.

## 4.2 De ‘profielschets’ van de Minister van Staat

In het eerste hoofdstuk is al opgemerkt dat een functieomschrijving voor de Minister van Staat ontbreekt. Ook verschijnt geen advertentie in de krant waarop door belangstellenden kan worden gereageerd. Dit terwijl sprake is van een erebaan met een zodanig exclusief karakter dat je er kennelijk veel voor moet kunnen.<sup>1</sup> Het is dan ook te begrijpen dat door de Tweede Kamer is geprobeerd meer helderheid te krijgen over de ‘criteria’ die door de regering worden ‘aangelegd’ om iemand in aanmerking te laten komen voor het ministerschap van Staat. Zo stelde het Kamerlid Schouw in 2011 een concrete vraag daarover aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, te weten: ‘Welke criteria zijn er voor het verkrijgen van de eretitel minister van Staat? In hoeverre spelen (actuele) politieke opvattingen van een mogelijke kandidaat hierbij een rol?’. Het antwoord van de minister was vaag en algemeen van karakter: ‘Er zijn geen criteria anders dan *bijzondere verdiensten* (mijn cursivering, EJG) die vergelijkbaar zijn met de bijzondere verdiensten van degenen aan wie deze titel eerder is verleend.’<sup>2</sup>

Uit deze reactie kan worden afgeleid dat het in elk geval moet gaan om bijzondere verdiensten en dat een ‘gewone’ staat van dienst in het openbaar bestuur kennelijk te weinig (onderscheidend) is. Daarnaast wordt bij het verlenen van de eretitel blijkbaar gelet op wat de voorgangers hebben gedaan. Een vergelijking met eerdere toekenningen vindt dus wel plaats om te bepalen of de kandidaat, die men nu voor ogen heeft, de eretitel van Minister van Staat ‘verdient’.

<sup>1</sup> Zie *de Volkskrant* van 27 juni 2018.

<sup>2</sup> Aanhangsel van Handelingen II, 2011/12, 490.

Overigens was het in 2011 niet voor de eerste keer dat er door (een lid van) de Tweede Kamer werd geïnformeerd naar de ‘normen’ die gelden bij de benoeming van een Minister van Staat. Ook in 1966 was dat het geval. Oud-premier Zijlstra antwoordde toen:

De eretitel ‘Minister van Staat’ wordt bij hoge uitzondering verleend en slechts aan iemand, die zich op hoog niveau jegens de Staat gedurende vele jaren of in uitzonderlijk moeilijke omstandigheden verdienstelijk heeft gemaakt. Er zijn voor deze benoemingen geen normen vastgesteld.<sup>3</sup>

Een wat recentere poging om iets meer te weten te komen over het profiel waaraan een Minister van Staat moet voldoen, kwam van de kant van (een vraag van) een parlementair journalist. Tijdens de persconferentie van minister-president Rutte na afloop van de ministerraad op 22 juni 2018 (waarin was besloten over de voordracht tot benoeming van Dekker, Sorgdrager en De Hoop Scheffer tot Minister van Staat) gaf hij het volgende antwoord: ‘Dit zijn natuurlijk stuk voor stuk mensen met zeer ruime maatschappelijke ervaring. Ze zijn alle drie minister geweest en hebben alle drie daarnaast ook heel breed maatschappelijk gefunctioneerd. Je zoekt naar mensen die niet meer een actieve functie, geen hoofdfunctie meer hebben, dat is belangrijk voor ons. Maar uiteraard nog wel maatschappelijk op alle mogelijke manieren verankerd zijn. En die een brede staat van dienst hebben, waarbij het “tot aanbeveling strekt” (dit lijken weer wel woorden zoals uit een profielschets, *EJG*) als de loopbaan en de staat van dienst zich in belangrijke mate heeft afgespeeld in het openbaar bestuur. Want juist in het politieke domein kan een Minister van Staat worden ingezet’. De minister-president vat ten slotte nog samen met de woorden: ‘dus we kijken naar (1) mensen zonder actieve hoofdfunctie, dus die echt gepensioneerd zijn vanuit hun hoofd baan, maar vaak nog wel (2) maatschappelijke functies vervullen. En (3) een uitstekende staat van dienst hebben, over de volle breedte’.<sup>4</sup>

Het was overigens diezelfde minister-president Rutte die naar aanleiding van de benoeming tot Minister van Staat van oud-minister Borst op 21 december 2012 tijdens de persconferentie na afloop van de ministerraad de woorden uitsprak dat (4) ‘boven iedere twijfel verheven staat’ dat zij voor deze eretitel in aanmerking komt.<sup>5</sup> Ook hieruit zou een criterium of ‘functie-eis’ kunnen worden afgeleid.

Het uit 1966 aangehaalde criterium van het zich ‘in uitzonderlijk moeilijke omstandigheden verdienstelijk hebben gemaakt’ komt overigens nu niet meer voor. Wanneer breed duidelijk is dat het een ‘vanzelfsprekende’ of ‘begrijpelijke’ benoeming is, is dat een aanwijzing dat een betrokkene in elk geval past in het ‘profiel’ van de Minister van Staat.

3 *Kamerstukken* II 1966-1967-8800, nr. 14.

4 Zie voor de letterlijke tekst van de persconferentie van minister-president Rutte na afloop van de ministerraad op 22 juni 2018: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten>. Selecteer vervolgens bij Type voor Mediatekst. De vetgedrukte nummering is van mij, *EJG*.

5 Te vinden op <https://www.youtube.com>. Daarna zoeken op ‘persconferentie 21 december 2012’.

Hoewel eerder is geconstateerd dat er geen officiële profielschets bestaat en ook geen oproep in de krant verschijnt als er een vacature is, is hier feitelijk en informeel wél sprake van en gaat het kabinet – in voorkomende gevallen – op zoek naar geschikte kandidaten.

### 4.3 Het proces in aanloop naar een benoeming; bepalende (f)actoren

#### 4.3.1 Als de spoeling dun(ner) wordt

De vraag is op welk moment de behoefte ontstaat aan een nieuwe Minister van Staat. Na afloop van de ministerraad op 22 juni 2018 zei premier Rutte dat Nederland wel bestuurd moet worden en dat dat betekent dat er soms posities zijn die opgevuld moeten worden. Ook waar het gaat om de groep van Ministers van Staat, zeker als deze groep kleiner wordt als gevolg van Ministers van Staat die komen te overlijden. Dan is aanvulling noodzakelijk omdat, in de woorden van de premier:

Het een groep is die je heel goed kunt inzetten om Nederland in het buitenland te vertegenwoordigen als dat dienstig is. Het is ook een groep die als geheel, of in een samenstelling van delen, kan helpen in bijvoorbeeld ernstige staatscrises om de regering bij te staan.<sup>6</sup>

Er bestaat dus wel degelijk behoefte om het ‘college van wijze uilen met veel moreel gezag’ in stand te houden.<sup>7</sup> Overigens waken de Ministers van Staat er zelf voor om als college te worden beschouwd. ‘Staatsrechtelijk en politiek zijn wij niets en wij moeten dus ook niet, door enig gezamenlijk optreden of standpunt, die indruk wekken’, is hun gemeenschappelijke mening in de interviews.

#### 4.3.2 Het staatshoofd en de premier; de geheimen van de Kneuterdijk, Soestdijk, Huis ten Bosch en het Noordeinde

Als we vervolgens bekijken hoe op zoek wordt gegaan naar geschikte kandidaten wordt het proces schimmiger. ‘Ik bel geen partijleiders’, was de reactie van premier Rutte op een vraag van een journalist.<sup>8</sup> Wel zei de premier dat er op wordt gelet dat bepaalde politieke partijen niet oververtegenwoordigd zijn. Het moet een beetje verdeeld zijn.<sup>9</sup>

Zie in dit kader de volgende twee grafieken:

6 Zie noot 3 hiervoor. Slijkerman noemt nog ‘het blijik geven van aan de regering dienstbaar gedrag’ als noodzakelijke voorwaarde, zie Slijkerman 2001, p. 264.

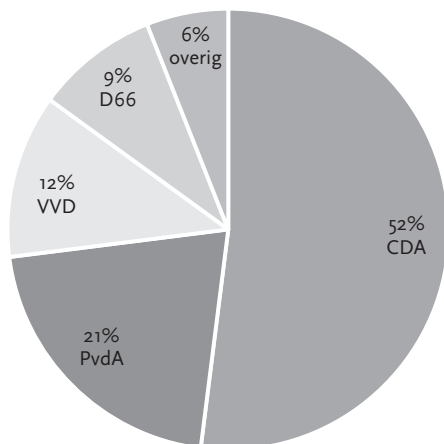
7 Volgens journalist Van Amerongen in *De Groene Amsterdammer*, 24 november 1999, nr. 47.

8 Zie noot 3 hiervoor.

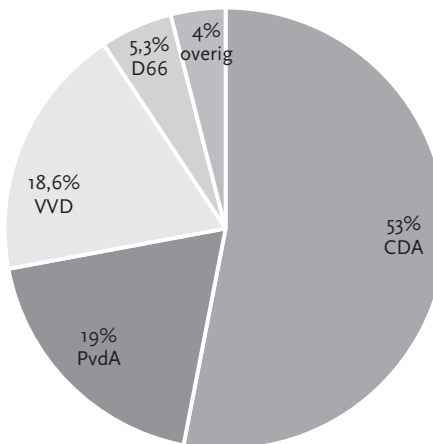
9 Van der Pot, Elzinga & De Lange 2006, p. 518.



Grafiek 2 Politieke achtergrond van Ministers van Staat periode 1945-2022



Grafiek 3 Politieke achtergrond van ministers periode 1946-2021



Vanaf 1946 zijn er 18 Ministers van Staat met een CDA-achtergrond,<sup>10</sup> de PvdA heeft er 7,<sup>11</sup> de vvd 4<sup>12</sup> en er zijn 3 Ministers van Staat van D66 huize<sup>13</sup> benoemd. Twee Ministers van Staat waren partijloos.<sup>14</sup> Dit is de kolom 'overig'.

Wanneer de politieke achtergrond van de Ministers van Staat wordt afgezet tegen het totaal aantal ministers na de Tweede Wereldoorlog<sup>15</sup> – onderverdeeld naar politieke kleur – ontstaat de volgende grafiek.<sup>16</sup>

Wanneer wordt gekeken of de Ministers van Staat wat betreft hun politieke achtergrond een representatieve afspiegeling zijn van het totaal ministers blijkt dat voor het CDA het geval te zijn.<sup>17</sup> Deze partij steekt (met 231 ministers) ver boven de rest uit (met 18 Ministers van Staat). De PvdA en de vvd hebben ongeveer een gelijk aantal ministers geleverd (respectievelijk 83 en 81). Als we bij deze twee partijen kijken naar de Ministers van Staat blijkt de PvdA (met 7 ministers) overbedeeld te zijn. Voor de vvd (met 4 ministers) geldt het tegenovergestelde. D66 (23 ministers) is naar verhouding niet te kort gedaan met het aantal Ministers van Staat (van 3).

10 Voor de volledigheid wordt nog vermeld dat de christelijke partijen die bij de oprichting op 11 oktober 1980 in het CDA zijn opgegaan (KVP, ARP en CHU) voor deze statistiek van benoemde Ministers van Staat aan het CDA zijn 'toegerekend'. Het betreft baron De Vos van Steenwijk, Van Schaik, Gerbrandy, Beel, Cals, J. Donner, Klompé, Romme, Ruppert, Zijlstra, Van Lennep, Lubbers, Scholten, Van den Broek, Kooijmans, De Hoop Scheffer, J.P.H. Donner en J.P. Balkenende.

11 Drees, Burger, Samkalden, Van der Stoel, Van Kemenade, Kok en Tjeenk Willink.

12 Oud, Toxopeus, Korthals Altes en Dekker.

13 Van Mierlo, Borst en Sorgdrager.

14 Van Kleffens en Tjarda van Starckenborgh Stachouwer.

15 Gerekend tot en met het kabinet-Rutte III (2017-2021).

16 De categorie 'overig' omvat de LPF en de ChristenUnie met elk 4 ministers (2 maal 0,9%), er zijn 7 partijloze ministers (1,6%), er is 1 minister van DS'70 (0,2%) en 2 van de PPR (0,5%, nu deel van GroenLinks).

17 Zie ook noot 9.

Verder met het proces van benoeming. Als de premier, zoals hij zelf zegt, geen partijleiders belt om te vragen naar geschikte kandidaten en politieke partijen in dit proces kennelijk geen actieve ‘scoutende’ of ‘aandragende’ rol vervullen, is de vraag wie, naast de minister-president zelf, wél (mede) bepaalt wie in aanmerking komt om Minister van Staat te worden.

Hiér komt de mogelijke rol (en invloed) van de koning om de hoek kijken. Want dát de koning een rol speelt bij de benoeming staat wel vast. In bijvoorbeeld de memoires van Van Kemenade en Korthals Altes staat dat de premier er bij het mededelen van de ‘blijde boodschap’ aan betrokkenen telkens bij vermeldde ‘dat hij dit met de koningin had besproken’.<sup>18</sup> De premier en de koning spelen dus een belangrijke rol bij een benoeming tot Minister van Staat. Dit is natuurlijk ook niet zo vreemd omdat de (beoogde) Minister van Staat voor beiden activiteiten kan of gaat vervullen (zie hierna onder 4.8).

De vraag is interessant wie in dat proces het initiatief neemt. Als er in de (staatsrecht)literatuur een materie is die met grote voorzichtigheid en terughoudendheid wordt benaderd, dan is het wel het handelen van en de relatie met de koning.<sup>19</sup> Dit heeft te maken met de ministeriële verantwoordelijkheid en de onschendbaarheid van de koning.<sup>20</sup> De koning en de premier spreken elkaar (in elk geval) elke maandagmiddag. Deze gesprekken zijn strikt vertrouwelijk en de premier zal niets laten blijken van de mening van de koning. Deze geheimhouding geldt, hoewel niet formeel, voor alle gesprekspartners van de koning. Er wordt wel gesproken over (achtereenvolgens in de tijd) ‘het Geheim’ van de Kneuterdijk, Soestdijk, Huis ten Bosch en het Noordeinde.

Als het in de relatie tussen de koning en de premier gaat om de vraag van wie nu het initiatief uitgaat – om te komen tot de benoeming van een Minister van Staat – lopen de meningen of versies in de literatuur uiteen. Zo stelt Mostert zich in de biografie van Klompé op het standpunt dat het officieel zo is dat de ministerraad iemand voordraagt als kandidaat-Minister van Staat, waarna de koning(in) deze benoemt. Volgens Mostert gaat het in de praktijk volgens enkele oud-bewindslieden (die door hem niet met naam en toenaam worden genoemd, *EJG*) zo dat de koning een naam noemt, waarmee de zittende premier het vervolgens eens is.<sup>21</sup> Hier zou het initiatief wel erg veel bij de koning liggen en zou de premier een nogal volgzame houding hebben. Dat lijkt weinig waarschijnlijk.<sup>22</sup> Van Wijnen gaat er aan de andere kant van uit dat het kabinet kandida-

18 Van Kemenade 2003, p. 204 en Korthals Altes 2017, p. 594.

19 Van Wijnen 1975, p. 27.

20 Van Wijnen 1975, p. 29. Zie ook paragraaf 4.11 van dit hoofdstuk.

21 Mostert 2011, p. 435.

22 In dit kader wijst de Britse schrijver en staatsrechtkenner Bagehot er op dat een soeverein in een grondwettelijke monarchie drie rechten heeft: het recht geraadpleegd te worden, het recht aan te moedigen en het recht te waarschuwen. Daarbij past enerzijds dat de koning zich in een weloverwogen passiviteit hult en dat hij zijn wijsheid slechts zeer spaarzaam inzet. Aan de andere kant kan hij, hoewel de verantwoordelijkheid bij de minister ligt, wel zijn (on)genoegen laten blijken en de minister wellicht ervan doordringen dat een ander voorstel beter zou zijn. Als we eerst vaststellen dat deze drie rollen, die Bagehot propageert, ook van overeenkomstige toepassing zijn op het Nederlandse staatshoofd en we bedenken ons de situatie dat aan het staatshoofd een voorstel wordt gedaan door de premier over een kandidaat-Minister van Staat, dan kan het staatshoofd best op subtiële wijze zijn mening hierover geven. En zelfs in een voorkomend

ten voordraagt bij de koning, die door deze al dan niet kunnen worden afgewezen.<sup>23</sup> In lijn hiermee schrijft Korthals Altes dat de premier de aanstaande benoeming eerder al bespreekt met de koning om er van verzekerd te zijn dat de benoeming door de ministerraad en ondertekening van het koninklijk besluit zal kunnen volgen.<sup>24</sup> Als het land, zoals de premier het verwoordde, bestuurd moet worden zal het initiatief bij de voordracht in overwegende mate bij de premier liggen. Een andere aanwijzing hiervoor vormt de behandeling in het parlement van de begroting van de koning en Algemene Zaken voor het jaar 2018. Toen werd door de fractie van de PvdA een punt gemaakt van het lage aantal vrouwelijke Ministers van Staat sinds 1815. Tot dat moment was slechts aan twee vrouwen (Klompé en Borst) de eretitel toegekend, terwijl volgens de premier, hier als Minister van Algemene Zaken, vastgesteld moet worden:

Dat vrouwen in de laatste 20 tot 30 jaar in dit land een veel prominentere rol zijn gaan spelen in het publieke leven. (...) Dat zie je ook hier in de Kamer en breed in de samenleving. Dus ligt het voor de hand dat dit ook in de benoeming van Ministers van Staat tot uitdrukking zal komen. Zonder dat ik hier nu kan toezeggen dat de eerstvolgende per se een vrouw is, ligt dat zeer voor de hand.<sup>25</sup>

Nog geen half jaar later werden drie Ministers van Staat benoemd, waaronder (met-  
een) twee vrouwen (Dekker en Sorgdrager). Feitelijk valt niet te ontkennen dat hij als premier een sterk sturende invloed op deze benoeming heeft gehad.<sup>26</sup>

### 4.3.3 Op een dag gaat de telefoon

De mededeling van de premier dat hij in het kader van de ‘selectieprocedure’ geen partijleiders belt, is op zich correct. De vraag is wel of dat het héle verhaal is. De kandidaat-Minister van Staat kan namelijk een telefoontje verwachten van de fractievoorzitter van zijn partij in de Tweede Kamer. Deze legt in zo’n geval contact met de betreffende kandidaat met de mededeling en vraag: ‘Binnenkort word je gebeld door de premier. Hoe zou je het vinden om Minister van Staat te worden?’

geval aan de premier laten doorschemeren dat het verstandiger zou zijn ‘om met een andere naam te komen’. Dit past ook bij de in het vorige hoofdstuk beschreven ‘zachte sturing’ die Beatrix volgens Lubbers uitoefende bij de voorkeuren van ministers. Zie Bagehot 1867, vertaald in: De magie van de monarchie 2013, uitgegeven door Elsevier Boeken in het kader van 200 jaar monarchie, p. 97, 99 en 107. Ook Aalders 2020, p. 289.

23 Van Wijnen 2000, p. 185.

24 Korthals Altes 2017, p. 594. Ook Fasseur 2003, p. 336 en 337. Volgens Van Raalte ligt het initiatief tot de voordracht bij de minister-president die aan het staatshoofd in een brief aangeeft welke redenen aanleiding geven om de hoge onderscheiding aan de te benoemen persoon toe te kennen, Van Raalte 1971, p. 271.

25 *Handelingen* II 2017/18, 36, item 20 (vergadering 19 december 2017, publicatie 4 januari 2018).

26 In de Rijksbegroting 2019 is onder Bijlage 2 (Moties en toezeggingen) de toezegging omschreven (‘Het ligt zeer voor de hand om bij de eerstvolgende benoeming van een Minister van Staat oog te hebben voor de benoeming van een vrouw, mits het geen resultaatverplichting is en dat het per se een vrouw moet zijn’) met onder het kopje Stand van zaken de mededeling dat ‘De toezegging is uitgevoerd’. Bron: <https://www.rijksbegroting.nl>.

Dat een (aanstaande) benoeming enigszins wordt ‘voorgekookt’ is te begrijpen omdat de betrokken kandidaat best enige bedenktijd mag worden gegund. Het zou raar zijn om een betrokkene er helemaal niet van tevoren in te kennen en deze vervolgens ‘plotseling’ met een benoeming te ‘confronteren’. Dan is het wel zo handig om er als premier verzekerd van te zijn dat een betrokkene de benoeming zal accepteren.

#### 4.4 Het geheim van de Trêveszaal

Op de dag dat in de ministerraad het besluit aan de orde komt om een betrokkene te benoemen tot Minister van Staat zorgt de premier er voor dat hij de voordracht vooraf met de vicepremier(s) heeft besproken,<sup>27</sup> zodat de voordracht tot benoeming in de ministerraad in politiek opzicht soepel kan verlopen. De benoeming staat niet als officieel punt op de agenda. Vervolgens wordt de aanstaande benoeming, uit strategisch oogpunt, als laatste of in elk geval één van de laatste beslispunten door de minister-president aan de orde gesteld.<sup>28</sup> Na de instemming door de ministerraad kan deze meteen na afloop van de vergadering openbaar worden gemaakt en kan het nieuws aan de betrokkene worden meegedeeld. Dit gebeurt vaak via een telefoontje van de premier aan de kersverse Minister van Staat (die de eretitel uiteraard pas officieel verkrijgt door een koninklijk besluit tot benoeming). Daarna kan er (verdere) publiciteit aan worden gegeven.

De eerder benoemde Ministers van Staat worden overigens niet betrokken bij de benoemingen voor nieuwe Ministers van Staat. Zij horen slechts ‘ter kennisname’ dat ze er een of meer ‘collega’s’ bij krijgen (soms wél via een persoonlijk telefonisch bericht van de secretaris-generaal van Algemene Zaken voordat het breder bekend wordt gemaakt). Ook dit is in lijn met de vaststelling dat de Ministers van Staat in staatsrechtelijk opzicht samen geen college vormen.

#### 4.5 Normatief en constitutioneel kader

Naar aanleiding van de hierboven gevonden criteria die in de praktijk gelden om voor een benoeming tot Minister van Staat in aanmerking te komen, ontstaat de vraag of deze als norm kunnen gelden of worden erkend. Dit is namelijk van belang. Het waren onder meer de Nationale ombudsman en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) die in enkele rapporten nader ingingen op (meer) transparantie bij politieke benoemingen.<sup>29</sup> In lijn met het door *Transparency International* uitgebrachte onderzoek over

27 Van Kemenade 2003, p. 204 en Korthals Altes 2017, p. 594.

28 Zo stond de benoeming van Balkenende tot Minister van Staat als laatste op de besluitenlijst van de vergadering van de ministerraad van 14 oktober 2022 vermeld. Dit onderwerp was niet in de agenda opgenomen. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten>.

29 Zie No 2006/034 (eerste rapport), februari 2012 (tweede rapport) en het Rob-rapport van juli 2006 met de titel *Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel*.

integriteit bij politieke benoemingen in Nederland,<sup>30</sup> kwam daaruit onder meer als aandachtspunt uit dat er (a) inzicht moet worden geboden in de benoemingsprocedure en dat er (b) specifieke selectiecriteria moesten zijn. Over deze punten is met het onderhavige onderzoek meer duidelijkheid gekomen en het is voorstelbaar dat deze ergens, bijvoorbeeld in een beleidsregel of protocol, als norm worden vastgelegd.

Daarnaast is ook het constitutioneel kader of de context waarbinnen de figuur van de Minister van Staat vormt krijgt van belang. Zo is er (de rol van) de ministerraad die een belangrijke, 'aandragende' rol speelt bij de benoeming. Ook speelt bij het functioneren van de Minister van Staat de minister-president dan wel de minister van het betrokken departement een rol en draagt deze (ministeriële) verantwoordelijkheid.

#### 4.6 Patronen in benoemingen

Hoewel er geen profielschets bestaat kan er uit de benoemingspraktijk, zeker van pakweg de laatste dertig jaar, wel een drietal vuistregels of informele criteria worden afgeleid wie *in beginsel* voor een benoeming in aanmerking *kunnen komen*.

Een Minister van Staat is doorgaans eerder zelf *minister* geweest.<sup>31</sup> Daarbij geldt meer in het bijzonder dat een (voormalige) minister van Buitenlandse Zaken een speciale positie inneemt en zelfs een verhoogde kans maakt op deze eretitel.<sup>32</sup> De reden hiervoor is dat deze minister de koning vergezelt bij buitenlandse reizen en bezoeken.<sup>33</sup> Deze ervaring en de omstandigheid dat zij eerder intensief met elkaar zijn opgetrokken is zonder meer meegenomen als de Minister van Staat in de nabije toekomst zal worden gevraagd de regering te vertegenwoordigen in het buitenland. Voorbeelden hiervan zijn de benoemingen van Van Kleffens, Van der Stoel, Van Mierlo, Van den Broek, Kooijmans en De Hoop Scheffer tot Minister van Staat.<sup>34</sup>

Een uitzondering op de vorige regel geldt voor de (voormalige) *vice-president van de Raad van State*. Deze is lang niet altijd minister geweest,<sup>35</sup> maar is wel weer bekend bij het staatshoofd als zijn of haar vaste onafhankelijk adviseur op constitutioneel en politiek gebied.<sup>36</sup> Nederland kent een lange traditie van benoemingen van gewezen

30 Uitgebracht in april 2012 door de anti-corruptie organisatie *Transparency International*, te vinden op <https://www.transparency.org>.

31 Uitzonderingen na de Tweede Wereldoorlog zijn baron De Vos van Steenwijk, en Van Lennep. Aan het begin van de twintigste eeuw waren bijvoorbeeld Asser en Nolens ook geen minister geweest.

32 En voorheen gold dat eveneens voor Gouverneurs-Generaal, voor bijvoorbeeld Nederlands-Indië. Zo waren bijvoorbeeld graaf Van den Bosch, baron Van der Capellen van Berkoude, baron De Kock, baron Baud en Duijmaer van Twist ook Minister van Staat met die achtergrond. Overigens had de Minister van Buitenlandse Zaken ook al in het Franse staatkundige stelsel ten tijde van Lodewijk XIV een voorkeurspositie om (later) Minister van Staat te worden (zie hoofdstuk 2).

33 In het internationale recht maakt de minister van Buitenlandse Zaken ook deel uit van wat wel de 'grote drie' wordt genoemd, naast het staatshoofd en de regeringsleider. Zie ook Rehwinkel 1991, p. 219.

34 Daarbij is de zittingsduur van de minister van Buitenlandse Zaken kennelijk niet zo relevant of bepalend voor de benoeming tot Minister van Staat. Zo zijn Kooijmans en De Hoop Scheffer relatief kort minister geweest (respectievelijk van 1993-1994 en 2002-2003) en werden ze daarna benoemd tot Minister van Staat.

35 Met als uitzondering bijvoorbeeld Scholten en J.P.H. Donner.

36 Zie Slijkerman 2001, p. 263. Voor een kritisch commentaar op het ambt van vice-president van de Raad

vice-presidenten van de Raad van State tot Minister van Staat, zoals Ruppert, Scholten, Tjeenk Willink en Donner.<sup>37</sup>

Een voormalig *minister-president* maakt ook een verhoogde kans om na afloop van het premierschap te worden benoemd tot Minister van Staat, mits deze in elk geval aan de overige ‘eisen’ voldoet, zoals de in 4.2 genoemde voorwaarde dat betrokkene op dat moment geen actieve hoofdfunctie meer vervult.<sup>38</sup> Zo werden Drees en Cals en ook Lubbers en Kok benoemd tot Minister van Staat. En mocht iemand aan de voorwaarden voldoen, dan kunnen er in de samenspraak tussen de Koning en de (opvolgend) premier nog altijd redenen zijn die maken dat de betrokken oud-premier toch niet voor benoeming in aanmerking wordt gebracht. Per slot van rekening is en blijft het een bevoegdheid en gunst om iemand voor de eretitel in aanmerking te laten komen en geen automatisme waar in geen enkel geval een uitzondering op kan worden gemaakt. In dit kader is gesteld dat een benoeming tot Minister van Staat een barometer achteraf is voor de relatie tussen de Koning en de bewuste minister.<sup>39</sup>

Zo is aan Van Agt nooit het ministerschap van Staat toegekend, terwijl hij op zich wel aan de voorwaarden voldeed (minister én premier geweest en zijn actieve politieke carrière was ten einde). Hoewel hard bewijs ontbreekt kan het bijna niet anders zijn dat in samenspraak tussen de (opvolgend) premier (Lubbers) en het staatshoofd (Beatrix) aan de orde is gekomen om Van Agt niet tot Minister van Staat te benoemen. Ook Van Agt zelf heeft zich uitgelaten over het mislopen van het ministerschap van Staat en wat, in zijn optiek, de oorzaak hiervan was. De volgende passages zijn ontleend aan een documentaire uit 2020:<sup>40</sup>

Voice-over: Van Agt wordt geen Minister van Staat. Een eer die Beatrix andere premiers wel heeft gegund.

Van Agt: ‘Ofschoon ik, naar mening, destijds uitstekend met haar over weg kon, denk ik toch dat ze aan de samenwerking met de premier aan het begin van de jaren ’80 geen juichende herinneringen heeft overgehouden.’

Journalist: ‘Heeft U een idee waarom u geen Minister van Staat bent geworden?’

Van Agt: ‘Ik ben ooit zo onverstandig geweest om aan een journalist te vertellen over een gesprek met de Koningin dat ik ongelukkig was met de aanwijzing van Gaius (W.F., *EJG*) de Gaay Fortman tot informateur. Dat was rond 1981. Ik had natuurlijk mijn mond moeten houden over dit gesprek. Net als ik eerder en later ook heb gedaan. En ik vermoed zeker dat zij mij dit kwalijk heeft genomen. Je moet nooit klappen uit een vertrouwelijk gesprek. Toen ging de zweep er over en die kwam hard aan.’

van State moeten we bij Van den Braak zijn. Hij vindt dat deze positie wordt overschat en vraagt zich af of de functie in de praktijk wel echt zo invloedrijk is, zie Van den Braak 2019, p. 120 en 242-344.

37 Deze traditie is begonnen met Van Hogendorp in 1815. Zie ook Slijkerman 2001, p. 134.

38 Voor wat betreft de periode na de Tweede Wereldoorlog is gekeken hoeveel premiers tot Minister van Staat zijn benoemd. Louter naar de personen gekeken (een persoon kan meerdere keren premier zijn geweest) staan de *wel* tot Minister van Staat benoemden in ‘voetbaltermen’ iets voor: 7-6. Benoemd zijn: Beel, Drees, Cals, Zijlstra, Lubbers, Kok en Balkenende. Niet zijn benoemd: De Quay, Marijnen, De Jong, Biesheuvel, Den Uyl en Van Agt. Rutte is als nog zittend premier niet meegeteld.

39 Zie *Elsevier Juist*, nr. 1, augustus 2013, p. 86.

40 Docuserie De zware jas van Beatrix, deel twee van de vierdelige serie, uitgezonden door de NTR op 25 maart 2020.

## 4.7 Een geschenk, dat soms uitblijft

De waarde die kennelijk van het ministerschap van Staat uitgaat, blijkt niet alleen uit het verheugd zijn met het verkrijgen ervan, maar zeker ook uit de teleurstelling bij het niet-krijgen of het mislopen van de eretitel. Hiervoor kwam al aan de orde dat oud-premier Van Agt geen Minister van Staat is geworden. Van Agt kon daarbij zijn teleurstelling niet onderdrukken. Dit geldt ook voor oud-minister Luns. Volgens hem was er zelfs sprake van een toezegging van de Nederlandse regering dat hij benoemd zou worden tot Minister van Staat. Volgens Luns was het beter om daarmee te wachten tot hij af zou zwaaien als secretaris-generaal van de NAVO. Echter onder het kabinet-Lubbers 'bleef het stil in Den Haag'. Luns zocht een mogelijke reden in de omstandigheid dat hij minister De Ruyter van Defensie in de ministerraad had aangepakt. Ook had hij het vermoeden 'dat koningin Beatrix er de hand in had'. Welke reden het ook had, het niet krijgen van het ministerschap van Staat kwetste hem. Ondanks alle eretekenen en waardering die hij tijdens zijn loopbaan had ontvangen, was daar nog altijd wens om te benoemd te worden tot Minister van Staat.<sup>41</sup> Deze benoeming kwam er echter niet. In de onlangs verschenen biografie over Wiegel wordt aandacht besteed aan de omstandigheid dat hij nooit Minister van Staat is geworden. En dat hij dat prachtig zou hebben gevonden. Waarom hem die eer niet is gegund, behoort volgens de biografie tot de 'geheimen van het hof'. Eén reden ligt volgens de biograaf voor de hand: 'Ministers van Staat worden geacht hun opvattingen over de actualiteit vóór zich te houden. Dat kan Hans Wiegel niet. Hij heeft nog altijd die onbedaarlijke behoefte om aandacht te trekken en om zijn mond open te doen'.<sup>42</sup> Deze aanname vraagt om een reactie.

Uit het benoemingsbesluit, dat hierna aan de orde komt, noch uit de brief die de net benoemde Minister van Staat ontvangt van de premier valt op te maken dat de Minister van Staat 'moet zwijgen' over en zich niet mag bezighouden met het duiden van de politieke en maatschappelijke actualiteit. Naast de(ze) formele benadering geldt wel de ongeschreven regel dat een Minister van Staat niet meer actief in de 'spotlights' treedt. Ook het lidmaatschap van bijvoorbeeld de Eerste Kamer is 'not done' omdat dit zich niet verdraagt met het ministerschap van Staat. Hierbij moet bedacht worden dat een Minister van Staat, zoals hierboven is aangehaald, door de premier of een minister benaderd kan worden voor een 'klus'. In verband hiermee geldt het lidmaatschap van de Senaat dus als een incompatibiliteit of onverenigbare betrekking.

41 Kersten 2010, p. 610.

42 Sijpersma 2020, p. 658.

## 4.8 Het benoemingsbesluit tot Minister van Staat

### 4.8.1 Formulering van het koninklijk besluit

Het koninklijk besluit (kb) tot benoeming is een vrij kaal besluit. Het is namelijk een kb zonder voordracht (van één van de ministers). In dit wat bijzondere besluit staat niet de gebruikelijke zinsnede ‘Hebben goedgevonden en verstaan’, maar ‘Hebben besloten en besluiten’. Dit is nog een overblijfsel uit de tijd van koningin Wilhelmina die (vanaf maart 1903) niet langer in het kb tot uitdrukking wilde laten komen welke minister verantwoordelijk was voor de voordracht.<sup>43</sup> Het kb waarbij een persoon de eretitel van Minister van Staat wordt toegekend is niet gebaseerd op enige wet in formele of materiële zin. Het is een zogenaamd klein kb waarover de Raad van State niet wordt gehoord. Overigens geeft het feit dat de benoeming geschiedt bij koninklijk besluit – ondertekend door Koning en minister-president<sup>44</sup> – mét publicatie van de benoeming tot Minister van Staat in de *Staatscourant*<sup>45</sup> aan het benoemingsbesluit een zekere juridische duiding of betekenis.

### 4.8.2 Intrekking van het benoemingsbesluit (inclusief de ‘kwestie De Geer’)

Waar een benoeming, net als een koninklijke onderscheiding, in beginsel blijft voortduren, zijn in de geschiedenis een tweetal gevallen bekend waarbij het koninklijk besluit later is ingetrokken en waarbij betrokkenen het ministerschap van Staat is ontrokken (Van Hogendorp in 1819, Ministers van Staat in het Verenigd Koninkrijk na de Belgische revolutie van 1830 en De Geer in 1947). Dit gebeurde in het eerste en laatste geval vanwege kritiek op het financiële beleid van de regering respectievelijk de handelwijze van de regering tijdens de Tweede Wereldoorlog.

Over de ‘kwestie De Geer’ valt nog wel wat op te merken. Toen de Nederlandse regering tijdens de Tweede Wereldoorlog in Londen zat, was het De Geer – toen voorzitter van de Raad van Ministers – die zich openlijk afvroeg of dit wel de juiste stap was geweest. Dit leidde ertoe dat De Geer in februari 1941 uit onvrede Engeland verliet om naar (bezet) Nederland terug te keren. Iets meer dan een jaar later publiceerde hij – met toestemming van de Duitse autoriteiten – een door hem geschreven brochure, getiteld ‘De Synthese in den Oorlog’, waarin hij zich een voorstander toonde van politieke en economische samenwerking tussen de Geallieerde mogendheden en Duitsland. De handelwijze en pro-Duitse houding van De Geer kreeg – toen de oorlog was afgelopen – nog een strafrechtelijk staartje. Bij uitspraak van 23 mei 1947 werd door het Bijzondere Gerechtshof te Amsterdam – dat zich bezig hield met de berechting van oorlogsmisdrijven – bewezen verklaard dat De Geer, kort gezegd, (a) schade had

43 Scholten 1985, p. 21 en Rehwinkel 1991, p. 51.

44 Zie in dit kader ook artikel 47 van de Grondwet.

45 Zie recent nog bij Minister van Staat Balkenende: *Stcrt.* 17 oktober 2022, 2022, Nr. 28078.



toegebracht aan de goede verstandhouding en aan de samenwerking tussen Nederland en zijn bondgenoten en dat (b) zijn opzet gericht was geweest op benadeling van de Staat tegenover de vijand dan wel hulpverlening aan de vijand. Deze bewezenverklaring hield stand bij de Bijzondere Raad van Cassatie, die De Geer bij uitspraak van 29 oktober 1947 (net als het Hof) veroordeelde tot een voorwaardelijke gevangenisstraf van één jaar met een proeftijd van drie jaar.<sup>46</sup> Deze straf was laag vanwege het leed dat de schuldigverklaring reeds aanrichtte, de politieke staat van dienst van De Geer en diens gevorderde leeftijd (76 jaar).

Opvallend in deze procedure was dat De Geer zich in de processtukken<sup>47</sup> niet (alleen) liet aanduiden met zijn achternaam, maar mét de toevoeging Minister van Staat. Hij beschouwde zijn ministerschap van Staat niet als een eretitel, maar als zijn beroep en als een ambt.<sup>48</sup> Over dat laatste gesproken. Het Bijzondere Gerechtshof had De Geer als bijkomende straf nog ‘ontzet van het recht tot het bekleden van ambten, daaronder begrepen het ereambt met den titel van Minister van Staat voor den tijd van het leven’. Hier stak de Bijzondere Raad van Cassatie een stokje voor en vernietigde dit deel van de sententie (veroordelend vonnis of arrest) van het Hof. Dit omdat volgens de Bijzondere Raad van Cassatie de rechter de bevoegdheid mist om De Geer te ontzetten uit het recht de eretitel van Minister van Staat te voeren omdat ‘deze door de Kroon verleende titel niet aan de uitoefening van enig ambt (...) is verbonden’. Anders gezegd werd in cassatie uitdrukkelijk geoordeeld dat het ministerschap van Staat geen ambt betreft<sup>49</sup> – waaruit een betrokkene in strafrechtelijk opzicht kan worden ontzet – maar een eretitel.

De Geer kon zijn titel niet lang behouden. Nog geen maand na het oordeel van de Bijzondere Raad van Cassatie werd hij (alsnog op een andere wijze, namelijk) bij koninklijk besluit van 12 november 1947 ontslagen als Minister van Staat.<sup>50</sup> Veel ruchtbaarheid werd aan dit ontslag niet gegeven.<sup>51</sup> Waarschijnlijk is het besluit zelf alleen aan De Geer toegezonden.

Volgens Van Osch was de gifbeker toen nog niet leeg. In 1950 ontving De Geer wederom een koninklijk besluit waarbij al zijn Nederlandse onderscheidingen hem werden ontnomen. Van Osch wijst erop dat Juliana weliswaar dit kb heeft onderte-

46 NJ 1948, 12.

47 Waarin hij erkende dat hij een fout had gemaakt. Hij was echter van mening dat hij geen strafrechtelijk vergrijp had begaan.

48 Zie Van Osch 2007, p. 471.

49 Waarbij volgens Kranenburg het woord ‘ambt’ oorspronkelijk betekende ‘elk samenhangend geheel van werkzaamheden, dat door een persoon ten behoeve van de gemeenschap als afzonderlijke taak regelmatig wordt verricht’. Als deze werkzaamheden geschieden ten behoeve van een publiek lichaam dan is het een publiek ambt. Zie Kranenburg 1958, p. 228. Recenter wordt ook wel gesproken over het uitoefenen van een bepaalde publiekrechtelijke functie, het ‘ambt’. Zie Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002, p. 93. Dit is op de Minister van Staat dus *niet* van toepassing.

50 Van Osch 2007, p. 461 en p. 467. Ook Van der Kaaij 2012, p. 414.

51 Zo bevat Keesings Historisch Archief slechts de ‘droge’ mededeling dat oud minister-president De Geer op 12 november 1947 is ontslagen als Minister van Staat, No. 856, p. 7368. Ook dagbladen, zoals het *Algemeen Handelsblad* en het *Friesch dagblad* van 13 november 1947, volstaan met een klein berichtje dat ‘naar het A.N.P. verneemt’ oud minister-president jhr. mr. D.J. de Geer is ontslagen als Minister van Staat. Elke verdere toelichting ontbreekt.

kend, maar dat Wilhelmina op dit besluit een sterk sturende invloed heeft gehad om haar ongenoegen (en rancune) over het optreden van De Geer tijdens de oorlog (nogmaals) kenbaar te maken.<sup>52</sup>

Volgens Koekoek en Elzinga is het een misvatting om zonder meer aan te nemen dat een benoeming tot Minister van Staat ‘voor het leven’ is, zonder dat de mogelijkheid zou bestaan om een dergelijk besluit in te trekken. De verlening gebeurt bij koninklijk besluit en dus is intrekking – eveneens bij koninklijk besluit – volgens hen mogelijk.<sup>53</sup>

#### 4.9 Activiteiten van de Minister van Staat

De vraag is wat een Minister van Staat zoal doet. Uit de literatuur en gesprekken met Ministers van Staat komen drie soorten activiteiten naar voren.<sup>54</sup>

*Ceremoniële of protocollaire.* Ministers van Staat krijgen, als (onder)deel van het ‘eerbiedwaardig meubilair’, elk jaar een officiële uitnodiging voor bijvoorbeeld de nieuwjaarsreceptie van de koning, de 4 mei-bijeenkomst op de Dam en het voorlezen van de Troonrede tijdens Prinsjesdag in de Ridderzaal. Ook kunnen zij, in geval van een bezoek van een buitenlands staatshoofd, (bij toerbeurt) worden uitgenodigd voor het staatsbanket.<sup>55</sup>

Daarnaast wordt de Minister van Staat met enige regelmaat gevraagd de *regering* te *vertegenwoordigen* in het buitenland.<sup>56</sup> Dit kan bijvoorbeeld zijn bij plechtigheden zoals de inauguratie van een nieuw staatshoofd, een begrafenis, een herdenking of een economische missie.<sup>57</sup>

Tenslotte kan een Minister van Staat worden gevraagd een *advies* uit te brengen aan of een *opdracht* uit te voeren voor bijvoorbeeld de premier of een individuele minister.<sup>58</sup> Zo is eerder Minister van Staat Klompé genoemd die werd gevraagd het kabinet te adviseren over de vraag of aan Brandt Corstius de P.C. Hooftprijs moest worden toe-

52 Van Osch 2007, p. 463-467 en p. 499

53 *De Groene Amsterdammer* 27 april 2002, nr. 17. Zie ook Scholten 1985, p. 12.

54 Bewust wordt hier gesproken over activiteiten en niet over *functies* of *taken* omdat dit staatsrechtelijk gezien niet juist zou zijn. Er is immers geen sprake van een ambt en een bestuursorgaan, zoals bij een reguliere minister.

55 In dit kader had Minister van Staat Van Mierlo het over de ceremoniële functie van een dergelijke minister om op te draven (sic) bij staatsbezoeken. Zie de aflevering van Pauw & Witteman van 3 februari 2009, te vinden op youtube. Soms wordt een Minister van Staat door een reguliere bewindspersoon uitgenodigd voor bijvoorbeeld een kennismakingsgesprek, zo ook Minister van Staat Dekker bij staatssecretaris Heijnen op 14 oktober 2022. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/agenda>.

56 Zie voor een aantal concrete voorbeelden: Korthals Altes 2017, p. 600-610. Ook Slijkerman 2001, p. 263.

57 Zo leidde Minister van Staat Dekker van 4 tot 11 november 2018 een uitgaande economische missie naar Indonesië (zie ook de Bijlage van de rapportage tweede helft 2018 die de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking naar de Tweede Kamer stuurde). Dezelfde Minister van Staat was tevens aanwezig tijdens het staatsbezoek van de Koning aan Indonesië in maart 2020.

58 Premier Rutte lichtte naar aanleiding van de benoeming van Balkenende in 2022 nog toe dat een Minister van Staat de koning kan adviseren bij ingewikkelde staatsrechtelijke kwesties. Ook noemde hij het vertegenwoordigen van de Nederlandse regering op bijeenkomsten in binnen- en buitenland. Bron: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten>.

gekend en heeft Minister van Staat Van der Stoep op verzoek van de minister-president een interveniërende rol gespeeld in de kwestie Zorreguieta.<sup>59</sup> Ook werden Ministers van Staat in het verleden regelmatig door het staatshoofd benaderd om deze van advies te dienen bij de formatie van een nieuw kabinet.<sup>60</sup>

#### 4.10 De benoeming van Balkenende

Op 14 oktober 2022 werd bekend gemaakt dat oud-premier Balkenende door de ministerraad zou worden voorgedragen om bij koninklijk besluit te worden benoemd tot Minister van Staat. In de media werd over deze benoeming geschreven met woorden als ‘toch een lichte verrassing’<sup>61</sup> en werd opgemerkt dat hij ‘twaalf jaar moest wachten op deze eretitel en loftuiting’.<sup>62</sup> Ter vergelijking: toen Kok in 2003 werd benoemd tot Minister van Staat was hij 64 jaar en was hij een klein jaar premier-af. Lubbers was 56 jaar toen hij augustus 1994 afzwaaide als premier, waarop hij in januari 1995 werd benoemd tot Minister van Staat. Zij werden dus al vrij snel na hun premierschap benoemd tot Minister van Staat. Kok had na zijn politieke leven nog een aantal commissariaten bij grote bedrijven, Lubbers werd nadien onder andere Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen bij de Verenigde Naties. In die zin verschilt de positie van Balkenende. Toen hij in 2010 op 54-jarige leeftijd het premierschap overdroeg aan Rutte werd hij hoogleraar en was hij nog jaren werkzaam in de commerciële adviespraktijk. Als we kijken naar de ongeschreven ‘criteria’ om Minister van Staat te worden, zoals die zijn genoemd in paragraaf 4.2 van dit hoofdstuk, voldeed hij daar op dat moment niet aan. Hij had immers nog een actieve hoofdfunctie, was nog niet gepensioneerd en vervulde daarnaast een maatschappelijke functie bij de Rotterdamse uni-

59 In 2020 werd Sorgdrager voorzitter van de commissie die de Nederlandse wapeninzet op de ISIS-bombenfabriek in het Iraakse Hawija onderzoekt. Opvallend is dat in het Instellingsbesluit van de commissie in artikel 4 bij de voorzitter alleen de voorletter, achternaam en de woonplaats van Sorgdrager is opgenomen. In het naar aanleiding hiervan opgestelde pers-of nieuwsbericht van 26 november 2020 staat vermeld dat Minister van Staat Winnie Sorgdrager de onafhankelijke commissie leidt. Dit laatste wekt weer wel de indruk dat Sorgdrager (mede) in haar hoedanigheid van Minister van Staat is aangezocht als voorzitter van de commissie. Bron: internetsite van de Rijksoverheid.

60 Van der Pot, Elzinga & De Lange 2006, p. 518. Zie ook Van den Berg 2016, p. 103 en 118. Hij merkt nog op dat dit beroep vooral gedaan wordt als de formatie in een impasse verkeert. Het bij zich roepen van de Minister(s) van Staat is volgens Van den Berg in zo'n geval op te vatten als een verkapt vermaan aan de onderhandelende partijen om doorbraken te forceren. Ook wordt met het inschakelen van de Minister van Staat voorkomen dat de koning(in) zelf in politiek vaarwater terecht komt. Overigens neemt de Tweede Kamer vanaf 2012 zelf het initiatief in de formatie en heeft het staatshoofd daarin geen rol meer. De Minister van Staat kan dan eventueel door de Tweede Kamer worden geraadpleegd (zoals het geval was bij Tjeenk Willink in 2021). In een advies van de Raad van State van 11 oktober 2023, dat gaat over de zogeheten verkenningfase van de kabinetsformatie, wordt de benoeming van een Minister van Staat als verkenner genoemd als mogelijkheid. Deze moet (a) op afstand staan van de dagelijkse politiek, (b) onafhankelijk zijn, (c) gevoel hebben voor staatsrechtelijke verhoudingen en (d) bij voorkeur ervaring hebben met formatieprocessen. Zie *Kamerstukken* 11 2023/24, 35788, nr. 224. Deze criteria sluiten aan bij het 'profiel' van een Minister van Staat.

61 Zie bijvoorbeeld de column van Jos Heymans op de site van RTL van 22 oktober 2022.

62 Zie de column van Hans van Soest in het *Brabants Dagblad* van 22 oktober 2022. Zie ook EW van 22 oktober 2022, p. 10.

versiteit. In die zin is dus niet zo gek dat Balkenende nog wat jaren moest wachten op een benoeming tot Minister van Staat.

Een ander aspect waarop na de benoeming van Balkenende in de media werd gewezen, betrof zijn niet al te beste relatie met (destijds) koningin Beatrix. Eerder in dit hoofdstuk is beschreven dat bij een benoeming tot Minister van Staat twee actoren een belangrijke rol spelen, te weten de premier en het staatshoofd. Zij bepalen uiteindelijk welke persoon door het kabinet bij de koning zal worden aanbevolen voor benoeming. In dit onderzoek is geen plaats voor speculatie over wat wel wordt gezegd ‘het verhinderen door Beatrix’ om Balkenende te benoemen tot Minister van Staat. In plaats daarvan blijkt wel uit een meer objectieve bron dat hun relatie niet best was. Zo wordt in de biografie over Beatrix beschreven dat enkele LPF-ministers uit het kabinet-Balkenende I onderling aan het ruziën waren tijdens de bijzetting van prins Claus in de Nieuwe Kerk te Delft op 15 oktober 2002.<sup>63</sup> Er heerste een nare sfeer, Balkenende bemoeide zich er niet mee en het spreekt voor zich Beatrix zich hieraan heeft geërgerd.<sup>64</sup> Kort daarop viel het kabinet Balkenende I. Daarna volgde nog de kwestie van het voorgenomen huwelijk tussen prins Friso en Mabel Wisse Smit. Vanwege eerdere privécontacten van Mabel met de uit de onderwereld bekende Klaas Bruinsma weigerde Balkenende medewerking te verlenen aan het vragen van toestemming voor hun huwelijk aan de Staten-Generaal (waardoor Friso het recht op troonopvolging kon behouden). Uiteindelijk zagen Friso en Mabel hiervan af, maar was deze affaire slecht door Balkenende geleid. Beatrix was kwaad op Balkenende waarbij woorden als onkunde en onwil vielen om het koningshuis goed bij te staan.<sup>65</sup> Deze optredens van Balkenende hebben de relatie tussen hem en Beatrix geen goed gedaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat hij onder Beatrix niet zou worden voorgedragen om Minister van Staat te worden. Dat dit in 2022 alsnog is gebeurd, heeft te maken met de omstandigheid dat deze gebeurtenissen inmiddels verder achter ons liggen, Balkenende inmiddels wel voldoet aan de aangehaalde criteria en het feit dat Beatrix op de troon is opgevolgd door haar zoon Willem-Alexander die kennelijk na verloof van de tijd geen beletselen (meer) zag in de benoeming.

#### 4.11 De Minister van Staat wacht rustig af en heeft (g)een mening

Ondanks de vaststelling dat er in staatsrechtelijk opzicht geen sprake is van een ambt en de Minister van Staat zich – in tegenstelling tot een reguliere minister – niet hoeft te verantwoorden in de Tweede Kamer, leidt dit er niet toe dat de Minister van Staat zich om die reden vrij(er) acht om in die hoedanigheid naar buiten te treden. Eerder is juist sprake van een terughoudende opstelling. Er wordt ook wel gesproken van een

63 Chorus 2013, p. 239-241. Daarnaast Grever 2005, p. 95. Zie ook Jan Hoedeman in *BN De Stem* van 15 oktober 2022 waarin wordt aangehaald dat prins Claus tegen zijn vrienden op zijn sterfbed had gezegd het ‘vreselijk’ te vinden dat er LPF-ministers op zijn begrafenis zouden zijn.

64 Chorus 2013, p. 249.

65 Chorus 2013, p. 262.

‘desgevraagd’-positie. Desgevraagd ga je naar een receptie, desgevraagd ga je op reis om de regering te vertegenwoordigen en desgevraagd treed je op als adviseur. Hoewel als gezegd geen sprake is van een functieomschrijving zien de Ministers van Staat zelf de volgende aspecten verbonden aan hun ‘ministerschap’, te weten *oplettten* (op het functioneren van het staatsbestel), *bijblijven* (ondanks het afstand nemen van de actuele politiek toch van ontwikkelingen daarin op de hoogte blijven) en *beschikbaar zijn* (voor of ten behoeve van de regering). De Minister van Staat treedt dus niet meer op de voorgrond, maar neemt eerder plaats in de coulissen en wacht tot er in een voorkomend geval een beroep op hem wordt gedaan. En als het verzoek op dat moment niet gelegen komt, staat het de betrokkene vrij om nee te zeggen. Niets moet nog. De Minister van Staat oefent immers geen taak of functie (meer) uit waaruit allerlei verplichtingen voortvloeien. Het is geen werk. Het ministerschap van Staat heeft dus een grote vrijblijvendheid in zich.

Ook heeft de Minister van Staat geen mening. Omdat geen sprake is van een ambt doet de mening als Minister van Staat er niet toe. Een opvatting doet er, zeker in ‘politiek Den Haag’, alleen toe zolang deze wordt uitgesproken door een functionaris die verantwoordelijkheid draagt. Natuurlijk heeft de Minister van Staat wel een mening maar deze verkondigt hij alleen als privépersoon. Anders wordt het wanneer de Minister van Staat uitdrukkelijk om advies wordt gevraagd. Dan krijgt hij een verzoek in de hoedanigheid of kwaliteit van Minister van Staat. Maar ook dan is de Minister van Staat zich bewust van zijn positie.

#### 4.12 Faciliteiten

Ondanks het feit dat een officiële rechtspositionele regeling ontbreekt en er geen sprake is van bezoldiging, wordt er goed voor de Minister van Staat gezorgd.<sup>66</sup> Zo gaat het koninklijk besluit tot benoeming vergezeld van een brief van de minister-president waarin een aantal faciliteiten voor de Minister van Staat wordt vermeld.<sup>67</sup> Er kan een beroep worden gedaan op een auto met chauffeur voor (‘dienst’)reizen naar bijvoorbeeld Den Haag (Prinsjesdag, ontvangst op het ministerie) of Amsterdam (nieuwjaarsreceptie Koning, 4 mei-bijeenkomst op de Dam). Daarbij is het zo dat het ministerie, waar de Minister van Staat voorheen werkzaam was en waarmee een ‘bijzondere relatie’ bestaat (het zogeheten ‘moederdepartement’), als ‘contactadres’ fungeert. Zo is bijvoorbeeld de ene Minister van Staat gelieerd aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en zijn de voormalige vice-presidenten van de Raad van State ‘ondergebracht’ bij het ministerie van Algemene Zaken. De Minister van Staat kan ook, op eigen

66 Zie onder meer de Bijlage bij dit onderzoek waaruit blijkt dat ministers en ook Ministers van Staat in de vorige eeuw een beroep konden doen op de Nederlandse Spoorwegen om een rijtuig te reserveren.

67 Aangezien bij sommige Ministers van Staat niet helemaal duidelijk was op welke faciliteiten zij een beroep konden doen, heeft minister-president Lubbers in 1985 besloten lijstje op te stellen met daarop een aantal voorzieningen waarop de Ministers van Staat aanspraak konden maken. Vanaf dat moment wordt dit lijstje bij elke benoeming tot Minister van Staat bijgesloten, zie Slijkerman 2001, p. 264.

verzoek, gebruik maken van het recht om staatsstukken en officiële publicaties van de rijksoverheid te ontvangen.<sup>68</sup> Voor eventuele vragen vormt de secretaris-generaal van het ministerie van Algemene Zaken het centrale aanspreekpunt.

Wanneer de Minister van Staat optreedt als vertegenwoordiger van de regering in het buitenland worden vanzelfsprekend de vlucht en logies geregeld. Ook kan aan een Minister van Staat – overigens uitsluitend voor gebruik tijdens deze ‘dienstreizen’ – een diplomatiek paspoort worden verstrekt (waarin bij beroep is vermeld: ‘Minister van Staat’). Enkelen maken daarvan gebruik. Ten slotte wordt er op het Catshuis (sinds het premierschap van Lubbers) ongeveer eens per jaar een (informele) lunch georganiseerd voor de Ministers van Staat, een ‘bijpraatmoment’ zonder agenda, waar alles kan worden besproken wat spontaan ‘ter tafel wordt gebracht’.<sup>69</sup>

#### 4.13 De Minister van Staat in het buitenland

Naast het ceremoniële aspect van het ministerschap van Staat, bestaat een andere taak uit het vertegenwoordigen van de regering in het buitenland. De Minister van Staat is dan officieel geaccrediteerd en wordt gezien en behandeld als ‘volwaardig’ minister die op dat moment de regering of (soms alleen) het staatshoofd van zijn land vertegenwoordigt (als ‘Special Representative of His Majesty the King’). En waar de Minister van Staat in eigen land ‘slechts’ een eretitel bekleedt die in staatsrechtelijk opzicht van geen betekenis is, stelt hij in het buitenland daadwerkelijk ‘iets’ voor, neemt hij de rang van ‘gewone’ minister aan, net als toen hij in eigen land bijvoorbeeld minister van Buitenlandse Zaken was.

Eerder is al opgemerkt dat een Minister van Staat over een diplomatiek paspoort kan beschikken. Het reizen op een diplomatiek paspoort leidt niet per definitie tot het genieten van diplomatieke onschendbaarheid.<sup>70</sup> Deze status wordt (pas) verleend op grond van een afspraak tussen een zendstaat (in dit geval Nederland) en een ontvangstland (het land dat de Nederlandse vertegenwoordiger bezoekt). Het doel van diplomatieke immuniteit is erin gelegen dat vertegenwoordigers van buitenlandse staten niet overgeleverd mogen zijn aan de politieke situatie in het gastland. Ook mogen zij bij het handelen en het nemen van beslissingen niet worden beïnvloed door de mogelijkheid dat zij gearresteerd worden of onheus worden bejegend door het gast-

68 Hiervan maakte bijvoorbeeld Minister van Staat Oud gebruik. Vanwege zijn behoefte om bij te blijven en uit een sterke wetenschappelijke interesse. Door de uitgebreide toegankelijkheid van stukken via internet bestaat hieraan momenteel niet zo'n behoefte meer.

69 Een aparte begrotingspost voor deze lunchbijeenkomst is niet gevonden. Wel staat vast dat de minister-president als uitnodigende gastheer fungeert. Op de Rijksbegroting en meer in het bijzonder de begrotingwet van het ministerie van Algemene Zaken staat vermeld dat op dit ministerie de coördinatie plaatsvindt van het algemeen communicatie- en regeringsbeleid. Het onderhouden van pr-contacts, zoals met de Ministers van Staat, zou hier onder kunnen vallen.

70 In de zin dat de bezitter van dit document gevrijwaard is van enigerlei vorm van aanhouding of vrijheidsbeneming. Daarnaast geniet deze immuniteit ten aanzien van strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke rechtsmacht van de ontvangende staat. Zie Horbach, Lefeber & Ribbelink 2007, p. 10 en 11.

land.<sup>71</sup> De Weense verdragen,<sup>72</sup> die deze immuniteit waarborgen, zijn enkel en alleen van toepassing op de leden van een diplomatieke of consulaire post (ambassade of consulaat). Daar valt een Minister van Staat niet onder.<sup>73</sup> Afhankelijk van de afspraken die worden gemaakt tussen het zendland en het gastland kan een Minister van Staat die op officieel dienstbezoek gaat wel lid zijn van een ‘officiële missie’. In dat geval valt hij onder de regels van de *Special Missions Convention*.<sup>74</sup> Dit Verdrag over speciale missies is door Nederland niet geratificeerd, maar wordt wel als volkenrechtelijk gewoonterecht gezien.<sup>75</sup> Op basis van artikel 29 van dit verdrag geniet een lid van een officiële missie onschendbaarheid.<sup>76</sup> Als de Minister van Staat meereist met bijvoorbeeld een staatsbezoek of een economische missie is sprake van een officiële missie in de zin van het verdrag en geniet hij op die basis diplomatieke onschendbaarheid.<sup>77</sup> Daarbij worden de leden van deze missies, uitsluitend voor de duur van het bezoek, gezien als tijdelijke diplomaten en genieten zij persoonlijke immuniteit.<sup>78</sup> Dit maakt ook dat, als er niet in een officiële hoedanigheid wordt gereisd, de Minister van Staat zijn diplomatieke paspoort thuis moet laten.

#### 4.14 De Minister van Staat in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid

Het koninklijk besluit tot *benoeming* van een Minister van Staat wordt ondertekend door de koning en gecontrasigneerd door de minister-president. Daarmee is de ministeriële verantwoordelijkheid een feit en ook zichtbaar.<sup>79</sup> Wat niet zichtbaar is, maar in feite ook een uitdrukking is van de ministeriële verantwoordelijkheid, is dat concept-kb wel met een aanbiedingsbrief van de minister-president wordt aangeboden aan de ministerraad. Die aanbiedingsbrief is niet formeel een ‘voordracht’, maar fungeert in feite wel zo. De minister-president draagt dus de ministeriële verantwoordelijkheid voor de benoeming tot Minister van Staat.

71 Aldus de Handleiding Immuniteit van het ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 7.

72 Die bestaan uit het Verdrag van Wenen inzake diplomatiek verkeer van 18 april 1961, Trb. 1962, 159 en het Verdrag van Wenen inzake consulaire betrekkingen van 24 april 1963, Trb. 1965, 40.

73 Dit is onder meer af te leiden uit de definitiebepalingen van artikel 1 en de artikelen 29 en 31 die specifiek gaan over (de reikwijdte van de) immuniteit.

74 Deze Convention on Special Missions is door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties aangenomen op 8 december 1969, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1400, p. 231. Op 21 juni 1985 is het verdrag in werking getreden.

75 Zie het Advies van de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken (CAVV) van mei 2011 (hierna CAVV 2011), nr. 20, p. 35.

76 Letterlijk: ‘The persons of the representatives of the sending State in the special mission and of the members of its diplomatic staff shall be inviolable. They shall not be liable to any form of arrest or detention. The receiving State shall treat them with due respect and shall take all appropriate steps to prevent any attack on their persons, freedom or dignity’.

77 De immuniteit is niet beperkt tot overheidsfunctionarissen maar geldt tevens voor familieleden die ambtsdragers vergezellen op speciale missies en personen, zoals gewezen ambtsdragers als de Minister van Staat, die namens de regering een taak verrichten. Zie CAVV 2011, p. 37.

78 Aldus het regeringsstandpunt naar aanleiding van het CAVV-advies, zie *Kamerstukken* 11, 2011/12, 32635, 5.

79 Zie voor een bevestiging hiervan Scholten 1985, p. 22 en ook Van Wijnen 2000, p. 58.

De vraag is hoe het zit met de ministeriële verantwoordelijkheid voor het *optreden* van de Minister van Staat. Om dit met een voorbeeld te verduidelijken: stel dat een Minister van Staat het verzoek krijgt om de Nederlandse regering te vertegenwoordigen in het buitenland. Bestaat daarvoor ministeriële verantwoordelijkheid? Het antwoord is ja. De minister die iemand vraagt om Nederland te vertegenwoordigen in het buitenland is voor de keuze van die persoon verantwoordelijk en zal zich voor de opdracht en uitvoering moeten verantwoorden in de Tweede en/of Eerste Kamer. Meestal zal dat de minister van Buitenlandse Zaken of de minister-president zijn.

#### 4.15 Grenzen aan het optreden van de Minister van Staat

De omstandigheid dat het ministerschap van Staat in juridisch opzicht ‘niets’ is, vormt tegelijk de harde grens voor degenen aan wie de eretitel is toegekend. Ministers van Staat respecteren dit en zijn terughoudend in het uiten van hun mening of het doen van optredens die ook maar de suggestie wekken met een ‘reguliere’ minister van doen te hebben. De Ministers van Staat willen dus voorkomen ‘in het politieke te treden’ en waken er al helemaal voor de ‘echte’, verantwoordelijke ministers voor de voeten te lopen.<sup>80</sup> Ze hechten ieder voor zich aan hun positie in de zijlijn.<sup>81</sup> Om deze reden kon Van Kemenade in de hoedanigheid van Minister van Staat destijds lid worden van het Nationaal Comité Zilveren Regeringsjubileum Koningin Beatrix<sup>82</sup> en aanvaardde Korthals Altes het voorzitterschap van de Adviescommissie inrichting verkiezingsprocedures.<sup>83</sup> Deze lidmaatschappen hadden geen politiek risico in zich. Dit was anders toen premier Balkenende in 2009 het idee had om een aantal Ministers van Staat zitting te laten nemen in de Commissie Davids, die onderzoek ging doen naar het kabinetsbesluit uit 2003 om politieke steun te verlenen door Nederland aan de Amerikaanse inval in Irak.<sup>84</sup> Vanwege de politieke en maatschappelijke gevoeligheid voelden de Ministers van Staat hier niets voor, zodat het bij (tevergeefs) polsen van de kant van Balkenende is gebleven.<sup>85</sup>

80 Korthals Altes 2017, p. 599.

81 Dit is door alle Ministers van Staat naar voren gebracht in de interviews.

82 *Stcrt.* 16 februari 2004, nr. 31, p. 11.

83 *Stcrt.* 20 april 2007, nr. 77, p. 8.

84 Volgens het departementaal vertrouwelijk concept van 4 februari 2010, gericht aan de voorzitters van de Tweede en Eerste Kamer, had de minister-president een voorkeur voor opname van enkele Ministers van Staat in de commissie met de achterliggende gedachte dat deze personen beschikken over ruime bestuurlijke en politieke ervaring, met tevens brede ervaring op het gebied van internationale betrekkingen en vraagstukken van internationaal recht.

85 Zie *Trouw* van 11 februari 2009 die de voorspelling deed dat geen enkele Minister van Staat tot de commissie Davids zou toetreden, omdat de Ministers van Staat dan moesten oordelen over een beleidsdaad van een opvolger, wat niet past in de Haagse mores. Deze voorspelling bleek uit te komen. Zie ook *De Groene Amsterdammer* van 13 februari 2009.



#### 4.16 Vergelijking met het decoratiestelsel

Als wordt gesproken over het toekennen van ‘versierselen’ als dank of erkenning voor bewezen diensten, is een vergelijking met het decoratiestelsel op zijn plaats.<sup>86</sup> Want er zijn zonder meer gelijkenissen tussen het toekennen van een koninklijke onderscheiding en het benoemen van iemand tot Minister van Staat.<sup>87</sup> Zo gaat de historie van deze erkenningen in beide gevallen terug tot de tijd van koning Willem I. Afgezien van de ridderorden uit de Middeleeuwen, dateert het huidige decoratiestelsel uit 1815. Toen stelde de net gekroonde Willem I zowel de Militaire Willems-Orde als de Orde van de Nederlandse Leeuw in. Deze orden waren allebei gebaseerd op verdiensten en waren bedoeld om opmerkelijke militaire of civiele prestaties van een persoon te belonen. Omdat de behoefte bestond om ook mensen uit de lagere sociale klassen en standen koninklijk te onderscheiden, werd in 1892 besloten tot de instelling van een derde Nederlandse orde: de Orde van Oranje-Nassau. Afgezien van een herziening van het decoratiestelsel in 1994 hebben we deze driedeling in Orden behouden.

In hoofdlijnen komt het er als onderscheidend criterium op neer dat een Militaire Willems-Orde wordt toegekend in geval van dapperheid, gaat het bij de Orde van de Nederlandse Leeuw om talent en bijzondere prestaties (met name in kunst en wetenschap) en is bij de Orde van Oranje-Nassau de maatstaf dat een persoon waardevol is geweest voor de samenleving. In dit kader bestaat ook een Reglement op de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau. In de artikelen 1 en 2 zijn de verleningscriteria opgenomen en hier blijkt een subtiel onderscheid uit in beide Orden. Zo strekt de Orde van de Nederlandse Leeuw tot onderscheiding van personen wegens bijzondere verdiensten *van zeer exceptionele aard* jegens de samenleving.<sup>88</sup> Bij de Orde van Oranje-Nassau gaat het ‘slechts’ om bijzondere verdiensten jegens de samenleving.

Als we op dit onderdeel kijken naar de Minister van Staat valt allereerst op dat hierover niets op schrift is gesteld in enige wet of regeling. Het is volledig ongeschreven recht. Eerder in dit hoofdstuk is aan de hand van verschillende bronnen geprobeerd iets meer te weten te komen van de ‘criteria’ om voor het ministerschap van Staat in aanmerking te komen. In lijn met het decoratiestelsel wordt bij de Minister van Staat ook gesproken van ‘bijzondere verdiensten’. Bij het ministerschap van Staat wordt daarnaast de ‘eis’ gesteld van het hebben van een ‘uitstekende staat van dienst, over de volle breedte’. Hier wordt met name bedoeld op de politieke en bestuurlijke loopbaan die de Minister van Staat heeft doorlopen. De verlening van een koninklijke onder-

86 Overigens antwoordde oud-premier Zijlstra in 1966 aan de Tweede Kamer dat een benoeming tot Minister van Staat niet is gelijk te stellen met de toekenning van een Koninklijke onderscheiding, *Kamerstukken* II 1966-1967-8800, nr. 14.

87 Hierbij is gebruik gemaakt van inhoudelijke informatie van de Kanselarij der Nederlandse Orden, te vinden op <http://www.lintjes.nl>. Overigens wordt in de volksmond vaak over een lintje gesproken, terwijl er meer specifiek sprake is van een onderscheiding die aan een lint wordt gedragen of die wordt gesymboliseerd door een lint.

88 Mijn cursivering, *EJG*.

scheiding onder het decoratiestelsel is niet per definitie werkgerelateerd. Zeker bij de toekenning van de onderscheiding Lid in de Orde van Oranje vormt vrijwilligerswerk een belangrijke reden voor toekenning.

De benoeming tot Minister van Staat gaat om één eretitel. Dit geldt niet voor de Orde van de Nederlandse Leeuw en de Orde van Oranje-Nassau. Hiervoor bestaan verschillende graden. Naar zwaarte is er achtereenvolgens in de Orde van de Nederlandse Leeuw de graad van Ridder Grootkruis, Commandeur,<sup>89</sup> en Ridder.<sup>90</sup> De onderscheidingstekens of graden van de Orde van Oranje-Nassau zijn Ridder Grootkruis,<sup>91</sup> Grootofficier,<sup>92</sup> Commandeur,<sup>93</sup> Officier,<sup>94</sup> Ridder en Lid. In kwantitatief opzicht zijn de benoemingen tot Minister van Staat en in de Orde van de Nederlandse Leeuw redelijk schaars en exclusief. Dit geldt minder voor bijvoorbeeld Lid en Ridder in de Orde van Oranje-Nassau.<sup>95</sup>

Een overeenkomst tussen de benoeming tot Minister van Staat en de Orden van het decoratiestelsel is dat ze in alle gevallen bij koninklijk besluit worden verleend. Alleen de (besluitvormings)weg waarlangs dit gebeurt – het constitutionele en institutionele kader – verschilt wel behoorlijk. Zo moet iemand voor een koninklijke onderscheiding worden voorgedragen en volgt daarna een advies van achtereenvolgens de burgemeester, de Commissaris van de Koning en het Kapittel voor de Civiele Orden. Vervolgens komt er een voordracht en een ontwerp-koninklijk besluit (uitsluitend) door de minister ‘die het aangaat’ en wordt het kb daarna ondertekend door de koning. Uiteindelijk kunnen de versierselen worden uitgereikt. Zoals eerder is opgemerkt is de benoeming tot Minister van Staat met meer schimmigheid omgeven. De koning en de minister-president bepalen samen wie voorgedragen wordt tot Minister van Staat. Er wordt bij de Minister van Staat dus (meteen) op het hoogste niveau overlegd en besloten. De benoeming komt aan de orde in de ministerraad die formeel besluit tot de voordracht, waarna een Minister van Staat bij kb wordt benoemd door de koning, met een contraseign van de minister-president.

Een andere overeenkomst tussen de Minister van Staat en de dragers van de Orden is dat er wordt gekeken naar de prestaties uit het *verleden*.<sup>96</sup> Een belangrijk verschil is dat er van de Minister van Staat in de nabije *toekomst* ook nog een bijdrage wordt verwacht. Niet alleen of zozeer in ceremoniële zin, maar meer dat de Minister van Staat verzocht kan worden om bijvoorbeeld de regering te vertegenwoordigen in het buiten-

89 Zo is bijvoorbeeld Nijntje-tekenaar Dick Bruna drager van deze onderscheiding.

90 Toegekend aan bijvoorbeeld cabaretier Paul de Leeuw en astronaut André Kuipers.

91 In 2010 kreeg oud-premier Balkenende bij zijn afscheidsreceptie deze (hoogste) onderscheiding. Oud-minister en Eurocommissaris Kroes werd in 2015 deze onderscheiding toegekend.

92 Toegekend aan ondernemer/directeur Frits Philips.

93 Toegekend aan theatermaker Joop van den Ende en politicus en schrijver Jan Terlouw.

94 Toegekend aan onder andere kinderboekenschrijfster Carry Slee en voetballer Johan Crujff.

95 Zo werden in de periode tussen 1946 en 2020 30 Ministers van Staat benoemd (dit is een benoeming per twee jaar). In 2018 werden volgens het jaarverslag van de Kanselarij 4971 onderscheidingen uitgereikt in de Orde van Oranje-Nassau en 45 in de Orde van de Nederlandse Leeuw.

96 Overigens zijn combinaties ook mogelijk. Zo werd bijvoorbeeld Rochussen zowel geridderd als het ministerschap van Staat toegekend en werd Van Hall Minister van Staat en werd hij als blijk van waardering ook nog in de adelstand verheven.

land en/of mee te gaan met een officiële missie. Dit maakt dat er bij een benoeming tot Minister van Staat, meer dan bij het toekennen van een koninklijke onderscheiding, extra goed wordt gelet op de persoon die wordt voorgedragen. De Minister van Staat moet namelijk wel namens de regering 'op pad kunnen worden gestuurd' en fungeert in die zin dan als het visitekaartje van ons land.

Ten slotte is een lintje een onderscheiding die zichtbaar en tastbaar is, die overigens na het overlijden van de betrokken persoon door zijn erfgenamen/nabestaanden moet worden ingeleverd. Dit alles geldt niet voor de Minister van Staat. Daar is sprake van een hoedanigheid of kwaliteit die iemand is toegekend. De Minister van Staat krijgt niets opgespeld.

#### 4.17 Samenvatting

Het ministerschap van Staat is met een zekere schimmigheid omgeven. Onduidelijk is hoe een betrokkene het wordt, wat deze ervoor moet hebben gedaan en wat zo'n minister nu eigenlijk doet. Deze vragen zijn in dit hoofdstuk nader geanalyseerd. Hoewel een officiële profielschets voor de Minister van Staat ontbreekt, is aan de hand van bestudering van parlementaire stukken en verschillende persconferenties van de minister-president duidelijk geworden welke 'eisen' worden gesteld aan de Minister van Staat. Zo moet het gaan om politici (vaak ministers) en bestuurders die een brede en uitstekende staat van dienst hebben in het openbaar bestuur. Er wordt in dit kader ook wel gesproken van 'bijzondere verdiensten' die duidelijk onderscheidend moeten zijn. Daarnaast vervullen de Ministers van Staat geen actieve hoofdfunctie meer (zij zijn 'uitgewerkt'), staan ze op afstand van de actuele politiek maar zijn ze vaak nog wel maatschappelijk actief. Ook moet 'boven iedere twijfel verheven staan' dat een potentiële kandidaat voor het ministerschap van Staat in aanmerking komt.

In het proces van benoeming spelen vermoedelijk het staatshoofd en de minister-president samen een belangrijke en bepalende rol. Aan de hand van bestudering van verschillende bronnen is geconcludeerd dat de minister-president bij de benoeming een leidende rol vervult en dat hij kandidaten aandraagt bij de Koning. Deze laatste wordt wel nadrukkelijk betrokken in het benoemingsproces.

Hoewel er niets over op papier staat, zijn er met wat armslag wel een aantal vuistregels of ongeschreven criteria te formuleren wie er voor een benoeming in aanmerking kunnen komen. Zo is een Minister van Staat vaak zelf ook minister geweest, waarbij een voormalig minister van Buitenlandse Zaken zelfs een lichte voorsprong heeft om benoemd te worden. Dé uitzondering op de 'eis' om minister geweest te zijn, wordt gevormd door voormalig vice-presidenten van de Raad van State. Deze adviseurs van het staatshoofd op constitutioneel en politiek gebied worden gewoonlijk na hun ambtsperiode benoemd tot Minister van Staat. Daarnaast maken oud-premiers ook een 'verhoogde kans' om tot Minister van Staat te worden benoemd. Natuurlijk zijn er in de historie uitzonderingen te noemen op deze vuistregels. Een verklaring hiervoor kan dan worden gezocht in het óf niet voldoen aan de overige 'eisen' (geen

actieve loopbaan meer bijvoorbeeld), dan wel dat in de samenspraak tussen de Koning en de minister-president aan de orde is gekomen om een bepaalde persoon niet voor benoeming tot Minister van Staat in aanmerking te laten komen. Per slot van rekening is en blijft het een gunst en geen verplichting om tot benoeming over te gaan.

De activiteiten die de Minister van Staat in eigen land verricht zijn hoofdzakelijk van ceremoniële aard. Zo nu en dan kan op de Minister van Staat een beroep worden gedaan door het kabinet of het staatshoofd om een bepaalde 'klus te klaren'. De Minister van Staat wordt met regelmaat gevraagd om naar het buitenland (mee) af te reizen om Nederland te vertegenwoordigen bij bijvoorbeeld een staatsbezoek, de inauguratie van een staatshoofd, een begrafenis of een missie.

De Ministers van Staat zijn zich ervan bewust dat zij in staatsrechtelijk opzicht 'niets voorstellen'. Er is geen sprake van een ambt, bestuursorgaan, functie of salaris. Zij beschikken evenmin over bevoegdheden en leggen ook geen verantwoording af aan de volksvertegenwoordiging. Zij beschouwen hun benoeming als louter op het individu gericht en treden als Ministers van Staat uitdrukkelijk niet als college op. Ook waken zij ervoor om zich actief in de politieke arena te plaatsen. Er is in dit kader gesproken over een 'desgevraagd'-positie. De Minister van Staat wacht rustig af tot er in een voorkomend geval een beroep op hem wordt gedaan.

# De Minister van Staat in andere landen

## 5.1 Betekenis van rechtsvergelijking, methode en wijze van aanpak

Een onderzoek naar Ministers van Staat kan niet zonder rechtsvergelijking. Dit om te inventariseren of andere landen ook de staatkundige ‘figuur’ van de Minister van Staat kennen, met aansluitend de vraag of die vergelijkbaar is met de Nederlandse Minister van Staat. Bij die rechtsvergelijking gaat het, specifiek ook voor het onderhavige onderzoek, om nieuwsgierigheid en het verbreden van de blik of en hoe een bepaald onderwerp of instituut in een ander land is geregeld.<sup>1</sup> Het rechtsvergelijkend onderzoek strekt zich uit over meerdere nationale jurisdicties en richt zich op een min of meer concreet juridisch relevant onderwerp, in dit geval de Minister van Staat.<sup>2</sup> Daarbij wordt aan de hand van beschrijvend onderzoek op zoek gegaan naar onderlinge verschillen en overeenkomsten.<sup>3</sup>

Omdat vergelijking alleen maar betekenis kan hebben wanneer de vergelijkbaarheid vaststaat,<sup>4</sup> is er bij de rechtsvergelijking rekening mee gehouden dat staatkundige begrippen die in landen worden gebruikt niet steeds dezelfde zijn en een verschillende inhoud kunnen hebben. Ook historische achtergrond en politieke cultuur spelen hierbij een rol.<sup>5</sup> Om deze redenen kan er niet zonder meer vanuit worden gegaan dat ‘onze’ Minister van Staat in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland (Verenigd Koninkrijk of VK) of Frankrijk gelijk is te stellen met de *Minister of State* of *Ministre d’État* daar.

Om te kijken welke soorten ministers de onderzochte landen kennen, is allereerst gekeken of de landen een geschreven Grondwet of een andere regeling kennen en zijn de Grondwetten of regels verder inhoudelijk bestudeerd.<sup>6</sup> Het zou namelijk kun-

1 Zie bijvoorbeeld Hague & Harrop 2004, p. 69.

2 Adams 2011, p. 192. Oederkerk maakt een onderscheid tussen een vergelijking tussen rechtsstelsels in hun geheel (macrovergelijking) en tussen onderdelen van twee of meer rechtsstelsels (microvergelijking), zie Oederkerk 1999, p. 33 en 42. In dit onderzoek gaat het om het laatste.

3 Leenknecht 1997, p. 6. Ook Florijn 1993, p. 157. Oederkerk spreekt in dit kader – omdat een rechtsinstituut aan de hand van het positieve recht wordt onderzocht – ook wel van de institutionele of dogmatische methode, zie Oederkerk 1999, p. 236.

4 Zie Koopmans 2013, p. 85. Ook Hague & Harrop 2004, p. 71-72 en Oederkerk 1999, p. 63.

5 Zie Koopmans 1978, p. 1-2 en 6. Ook Hirsch Ballin & Verheij 1994, p. 109.

6 Dit is gebeurd aan de hand van (data op) de website <https://www.constituteproject.org>. Hierbij kunnen de Grondwetten van landen, aan de hand van trefwoorden (‘filters’, bijvoorbeeld ‘minister’), worden geanalyseerd en naast elkaar worden gezet, zodat de vergelijking tussen landen (naast elkaar op het scherm) inzichtelijk wordt.

nen dat de Minister van Staat daarin is geregeld. Daarbij is meer specifiek gekeken naar de structuur van die Grondwetten of regels en de plaats waar de regering daarin is geregeld.<sup>7</sup> De soorten ministers zijn onderzocht en bezien is of zij ook een ministerschap van Staat kennen dat inhoudelijk vergelijkbaar is met dat in ons land (deel A hieronder) óf juist verschillend (deel B hieronder).<sup>8</sup> Ook wordt aandacht besteed aan elementen of bijzonderheden die over of in relatie met die Ministers van Staat te (ver)melden zijn.<sup>9</sup> Voor de vraag of het betreffende land een (vergelijkbare) Minister van Staat kent is overigens niet alleen gelet op het geschreven recht als de Grondwet. Per slot van rekening kan de Minister van Staat ook in die landen, net als in ons land, tot het ongeschreven recht behoren.<sup>10</sup>

## 5.2 Keuze van de landen

Bij de keuze van de te onderzoeken landen hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld. Zo merken Tak en Fiselier op dat de onderlinge vergelijking aan betekenis wint als de vergeleken landen meer overeenstemmen in hun nationale cultuur. België, Duitsland, Zweden en Frankrijk zijn landen die in cultureel opzicht voor een groot deel dezelfde kenmerken hebben.<sup>11</sup> Daarnaast functioneren de regeringen van deze landen in een constitutionele en politieke context die in meer of mindere mate vergelijkbaar is met Nederland.<sup>12</sup> Van Frankrijk hebben we daarnaast onze Minister van Staat ‘afgekeken’, waarbij België en Nederland na het gemeenschappelijk koninkrijk tussen 1815 en 1830 ieder weer hun eigen weg zijn gegaan en ieder ‘eigen’ Ministers van Staat hebben benoemd. Het Verenigd Koninkrijk is onderzocht vanwege de lange historie en traditie die het land heeft met constitutionele adviseurs. Tot slot is Nieuw Zeeland onderzocht omdat bij een eerste inventariserend onderzoek bleek dat zij daar een Minister van Staat kennen die een parallel vertoont met de Minister van Staat in de Nederlandse geschiedenis.

7 In veel handboeken over vergelijkend staatsrecht en internationaal recht wordt (onder andere) de triasleer besproken en vindt een bespreking plaats van de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke macht in het betreffende land. In het kader van dit hoofdstuk heeft de focus in de onderzochte landen gelegen op de uitvoerende macht op centraal niveau en meer specifiek de soorten ministers. Zie ook Ginsburg & Dixon 2011, p. 1-5. Daarnaast ook Hague & Harrop 2004, p. 209-210.

8 Zie bijvoorbeeld Florijn 1993, p. 157.

9 Deze stappen komen grotendeels overeen met de onderzoeksfasen die Adams beschrijft, met name het beschrijven van het onderzochte stelsel of onderwerp en het beschrijven van overeenkomsten en verschillen, zie Adams 2011, p. 194.

10 Daarom is ook een Minister van Staat uit een van de vergeleken landen geïnterviewd en zijn schriftelijke vragen gesteld aan deskundigen die het land in kwestie goed kennen (zie ook de verantwoording hierover in het eerste hoofdstuk).

11 Tak & Fiselier 2004, p. 3. Naast (in hun) cultuur kunnen landen ook verschillen in waarden en instituties, Zie Hofstede, Hofstede & Minkov 2011, p. 36. Ook wat dat aspect betreft liggen België, Duitsland, Zweden en Frankrijk dicht bij elkaar.

12 Zie Claes, Heringa, Van der Sluis & Stremmer 2021, p. 7. Ook Van Mourik 2012, p. 10.

## DEEL A ZELFDE BENAMING, ZELFDE INHOUD

## 5.3 België

## 5.3.1 Regeling in de Grondwet en regering?

België heeft een Grondwet. Deze telt 198 artikelen, verdeeld over negen titels. In artikel 1 is verwoord dat België een federale staat is die bestaat uit gemeenschappen en gewesten. De gemeenschappen zijn de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap (artikel 2). De gewesten zijn het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Gewest (artikel 3). Titel III, die gaat over De machten, is onderverdeeld in diverse hoofdstukken, waarbij voor dit onderzoek Hoofdstuk III, over De Koning en de federale Regering, van belang is. In artikel 96 staat dat de Koning ministers benoemt en ontslaat. In artikel 99 is geregeld dat de Ministerraad ten hoogste vijftien leden telt waarbij expliciet is bepaald dat de Ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers telt, de Eerste Minister eventueel uitgezonderd.<sup>13</sup>

## 5.3.2 Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?

In België kent men, net als in Nederland, een drietal soorten ministers. Een 'gewone', reguliere minister met portefeuille, een minister zonder portefeuille (die niet de leiding heeft over een ministerie maar 'inhuist' of onderdak heeft bij een van de ministeries) én de Minister van Staat. In de periode van koning Leopold I (1831-1865) werden dubbelposities bekleed toen sommige Ministers van Staat ook nog behoorden tot een van de andere categorieën (zoals bijvoorbeeld Félix de Mérode en Felix de Mûelenaere).<sup>14</sup> Later was dit niet meer het geval. Op dit moment kent België alleen de minister met portefeuille en de Minister van Staat. Alleen de eerste is in de Grondwet geregeld.

Het ministerschap van Staat is, net als in ons land, louter een eretitel (in het Frans: 'titre of position honorifique'). De Ministers van Staat maken geen deel uit van de ministerraad, hebben geen formele status of verantwoordelijkheid, hoeven geen eed af te leggen, krijgen geen salaris en worden voor het leven benoemd.<sup>15</sup> In verband met dit laatste wordt benadrukt dat hun positie niet meer onderhevig is aan de politieke 'waan van de dag'.<sup>16</sup> De Ministers van Staat hebben hun benoeming te danken aan een lange staat van publieke dienst. Dit hoeft overigens niet alleen als minister te zijn.<sup>17</sup> Ook par-

13 Deze bepaling/beperking geldt vanaf 1994, zie Woyke 2003, p. 397.

14 Van den Heuvel 1894, p. 19-27.

15 Roossens 1979, p. 197.

16 Van den Heuvel 1894, p. 23-24.

17 Wel geldt het ongeschreven criterium dat sprake moet zijn van verdiensten in de loop van een *politieke* loopbaan. Het moet gaan om vooraanstaande *politieke* personen, zie Senelle, Clement & Van de Velde 2004, p. 285.

lementaire ervaring kan redengevend zijn bij een benoeming.<sup>18</sup> Waar het om gaat is het zich hebben ingezet voor het algemeen belang.

Naast het feit dat het ook in België aan officiële criteria ontbreekt wie voor het ministerschap van Staat in aanmerking komt, moet iemand wel een vorm van staatsmanschap hebben getoond. Dit hoeft overigens niet per se als minister te zijn. Voor een juist evenwicht wordt er naar gestreefd dat elke democratische partij, die in het federaal parlement is vertegenwoordigd, op zijn minst één Minister van Staat telt. Ook is het gebruikelijk dat een uittreedende eerste minister de titel Minister van Staat krijgt.<sup>19</sup> Hier verschilt België wat betreft benoemingsbeleid toch enigszins van Nederland. Een Minister van Staat in Nederland moet, met uitzondering van de oud-vice-president van de Raad van State, minister zijn geweest en ook is het in Nederland geen vast gebruik dat elke oud-premier automatisch Minister van Staat wordt.

In het telefoontje dat een bij de koning voor te dragen Minister van Staat krijgt, wordt door de Eerste Minister kort toegelicht waarom die persoon voor de eretitel in aanmerking komt. Bij het toekenningsproces speelt – in tegenstelling tot de Nederlandse situatie<sup>20</sup> – niet zozeer de fractievoorzitter maar meer de *partij*voorzitter een rol. Deze laatste heeft in België in politiek opzicht een iets voornamere positie. België kent tot nu toe 228 Ministers van Staat (ter vergelijking: Nederland heeft er 126).<sup>21</sup> Dit is een behoorlijk aantal, zeker gelet op de omstandigheid dat België pas na de zelfstandige constitutionele monarchie in 1830 met het benoemen van Ministers van Staat is begonnen. Wat opvalt is dat er bij een benoemingsmoment of -'ronde' van Ministers van Staat soms wel tien Ministers van Staat ineens worden voorgedragen.<sup>22</sup> Dit heeft te maken met de hierboven aangehaalde staatkundige structuur van België met zijn gemeenschappen en gewesten, waarbij telkens rekening gehouden moet worden met Vlaams versus Waals,<sup>23</sup> links en rechts, gelovig en niet gelovig. Door deze verdeling moet ook bij de (verdeling van de) Ministers van Staat een ingewikkelde matrix worden opgelost. Toen door de kabinetten Verhofstadt I en II in de periode januari 2002- januari 2004 maar liefst zestien Ministers van Staat (respectievelijk tien en zes) voor benoeming werden voorgedragen, werd opgemerkt 'dat iedereen het blijkbaar kan worden'. Dit zou kunnen leiden tot een 'ontwaarding' en het afbreuk doen aan de exclusiviteit van de titel.

In het tweede hoofdstuk van dit onderzoek is aan de orde gekomen dat de Minister van Staat in Nederland tijdelijk (tussen 1842 en 1850) als buitengewoon lid deel heeft uitgemaakt van de ministerraad. In België heeft een vergelijkbare situatie bestaan. Tussen 1830 tot en met de Eerste Wereldoorlog kon de Minister van Staat door de

18 Zoals het geval is bij de Belgische Minister van Staat die ik voor dit onderzoek heb geïnterviewd. Zie voor de verantwoording de opmerkingen die hierover in het eerste hoofdstuk (paragraaf 1.3) zijn gemaakt.

19 Senelle, Clement & Van de Velde 2004, p. 286.

20 Zoals besproken in paragraaf 4.3 van hoofdstuk vier.

21 Het aantal vrouwelijke Ministers van Staat is, opvallend genoeg, gelijk aan dat in Nederland: zeven.

22 Met zelfs een uitschieter naar 14 Ministers van Staat nét na de Tweede Wereldoorlog, door de regering Van Acker II).

23 Zo is in de Grondwet (in artikel 86bis) voorgeschreven dat de Ministerraad evenveel Nederlandstalige als Franstalige ministers telt, zie ook Hirsch Ballin 1987, p. 90.



koning worden ontboden om of deel uit te maken van de ministerraad of ad interim lid te worden van de ministerraad. Dit leidde, net als bij ons, tot kritiek en is vervolgens afgeschaft. Desondanks maakten de Ministers van Staat tijdens de Tweede Wereldoorlog nog deel uit van het comité van advies van de regering in Londen.<sup>24</sup>

Zoals de Minister van Staat in ons land een tijd lang deel heeft uitgemaakt van de *Kabinetraad*, maakt de Minister van Staat in België (nog steeds) deel uit van de zogeheten *Kroonraad*.<sup>25</sup> Dit is een vergadering van de koning met de ministers waaraan de Ministers van Staat worden toegevoegd.<sup>26</sup> Dit orgaan is een instituut uit het ongeschreven staatsrecht, is niet geregeld in de Grondwet en wanneer de Ministers van Staat aan de Kroonraad deelnemen hebben zij geen enkele bevoegdheid. Want net als in Nederland oefenen de Ministers van Staat geen ambt uit en beschikken zij niet over bevoegdheden (die wel aan een reguliere minister toekomen). De Kroonraad vergaderde in zijn bestaan tot nu toe slechts vijf keer.<sup>27</sup> Omdat zowel de Kroonraad als de Minister van Staat berusten op gewoonte, bracht dit enkele leden van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers op 20 december 2007 er toe om een voorstel te doen om een artikel *99bis* in de Grondwet op te nemen waarin zou worden bepaald dat ‘geen andere raad dan de Ministerraad het Staatshoofd kan adviseren en informeren’. Dit voorstel heeft het niet gehaald.<sup>28</sup>

### 5.3.3 Bijzondere facetten

Wanneer de formuleringen van het koninklijk besluit tot benoeming van een Minister van Staat naast elkaar worden gelegd blijken er enkele verschillen te bestaan tussen de Nederlandse en de Belgische situatie. Bij wijze van voorbeeld zijn de benoemingen van twee voormalig premiers met elkaar vergeleken.

Naast een verschillende aanhef (Wij, Beatrix... versus FILIP,<sup>29</sup> Koning...) wordt in het Belgische besluit ook vermeld op wiens voordracht de benoeming gebeurt. Dit is in Nederland onder het koningschap van Wilhelmina afgeschaft. Daarnaast is het Belgische besluit artikelsgewijs opgezet. Bovendien wordt in België – anders dan in Nederland – het voormalige ambt vermeld dat de te benoemen Minister van Staat heeft bekleed, in dit geval Eerste Minister<sup>30</sup> (in Nederland met minister-president aangeduid). Net als in Nederland krijgen de Minister van Staat geen vergoeding. Wel is aan de toekenning een aantal privileges verbonden, zoals de mogelijkheid tot het voeren van een zogeheten A-kenteken op de auto en het krijgen van enige begeleiding door

24 Zie Senelle, Clement & Van de Velde 2004, p. 286.

25 Van de Lanotte, Bracke & Goedertier 2017, p. 83.

26 Roossens 1979, p. 192. In het Frans en in de literatuur Le Conseil de la Couronne genoemd.

27 Op 16 juli 1870 (uitbreken Frans-Duitse oorlog), op 2 en 3 augustus 1914 (ultimatum van Duitsland aan België), 2 mei 1919 (Verdrag van Versailles), 22 juli 1950 (Koningskwestie) en 18 februari 1960 (onafhankelijkheid van Kongo), zie Dupriez 1892 (1), p. 214. Ook Roossens 1979 p. 193-197.

28 Doc 52 0624/001, tweede zitting van de 52<sup>e</sup> zittingsperiode.

29 In hoofdletters.

30 Of, in een ander geval, bijvoorbeeld Baron Frans van Daele, gewezen kabinetschef van de koning, kb van 2 november 2017, bron: <http://www.ejustice.just.fgov.be>.

Nederland	België
Wij, Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.	FILIP, Koning der Belgen, Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, Onze Groet. Op de voordracht van de Eerste Minister,
Hebben besloten en besluiten:	Hebben Wij besloten en besluiten Wij:
te benoemen tot Minister van Staat	Artikel 1. De heer Ch. MICHEL, gewezen Eerste Minister, wordt benoemd tot Minister van Staat.
W. Kok.	Art. 2. Dit besluit treedt heden in werking.
Onze Minister-President, Minister van Algemene Zaken is belast met de uitvoering van dit besluit, waarvan mededeling zal worden gedaan in de <i>NEDERLANDSE STAATSCOURANT</i> en waarvan afschrift zal worden gedaan aan de Raad van Ministers.	Art. 3. De Eerste Minister is belast met de uitvoering van dit besluit.
's-Gravenhage, 11 april 2003.	Gegeven te Ciergnon, 31 oktober 2019.
Beatrix.	FILIP
De Minister-President, Minister van Algemene Zaken, J.P. Balkenende.	Van Koningswege: De Eerste Minister, S. Wilmes

Tabel 7 Vergelijking van formuleringen van benoemingen tot Minister van Staat tussen Nederland en België.

de staat bij de uitvaart.<sup>31</sup> Terwijl de Ministers van Staat in Nederland nog met enige regelmaat op informele basis samenkomen, is dit in België niet het geval. Zij worden uitgenodigd voor bijvoorbeeld de nieuwjaarsreceptie van de koning, de herdenking van de Tweede Wereldoorlog en de Belgische officiële feestdag (21 juli) en treffen en spreken elkaar dan. Afzonderlijke samenkomsten voor de Ministers van Staat zijn er niet. Ook worden zij niet geconsulteerd voor of ingeseind na de benoeming van een nieuwe Minister van Staat.

Waar in Nederland een Minister van Staat soms nog wordt ingezet om mee te gaan met bijvoorbeeld een (handels)missie, geldt dat niet voor de Minister van Staat in België. Naast de aanwezigheid tijdens enkele protocollaire momenten, wordt nauwelijks (nog) gebruik gemaakt van zijn kennis en ervaring. Heel soms kan de Minister van Staat nog een telefoontje verwachten van het Hof, waarbij de koning bijvoorbeeld de Ministers van Staat raadpleegt en om hun mening vraagt bij constitutionele kwesties.<sup>32</sup>

31 Gerechtigd tot het voeren van een A-kenteken zijn onder meer de voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers, leden van de federale regering, vertegenwoordigers van de Hoge Magistratuur en Provinciegouverneurs. De leden van het koningshuis voeren overigens een ander kenteken, dat bestaat uit (een tot drie) cijfers.

32 Bijvoorbeeld bij de hervorming van de Grondwet in 2007, waarbij de koning een brede, partijpolitieke raadpleging wenste. In de media werd vervolgens geschreven over de koning die 'tijd wilde winnen'.

## 5.4 Nieuw-Zeeland

### 5.4.1 Regeling in de Grondwet en regering?

Nieuw-Zeeland is een constitutionele monarchie, lid van het voormalige Britse Gemeenebest en heeft Charles III als staatshoofd. Charles III wordt vertegenwoordigd door een gouverneur-generaal.<sup>33</sup> Deze laatste vormt samen met het parlement de wetgevende macht. De gouverneur-generaal benoemt ook de minister-president en – na een aanbeveling van de minister-president – ook de ministers. De gouverneur-generaal en het kabinet vormen samen de uitvoerende raad. De leden van het kabinet zijn ook lid van het parlement. Dit alles is niet in een Grondwet neergelegd, die heeft Nieuw-Zeeland niet, maar in een aantal losse Acts.<sup>34</sup> Zo kent het land een Constitution Act 1986, een State Sector Act 1988, een Electoral Act 1993, een Human Rights Act 1993 en een Judicature en Legislature Act 1908.<sup>35</sup> Samen kunnen deze Acts gezien worden als de ongeschreven Grondwet.<sup>36</sup>

### 5.4.2 Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?

In de hierboven aangehaalde Constitution Act 1986 is in het tweede deel over de uitvoerende raad in artikel 6 een bepaling opgenomen over de ministers ('Ministers of the Crown'). Het kabinet van Nieuw-Zeeland telt drie soorten ministers. Naast de 'gewone' ministers kent het, net als Nederland, ministers zonder portefeuille. Daarnaast kent Nieuw-Zeeland sinds de jaren 70 van de vorige eeuw ook Ministers van Staat. Deze Ministers van Staat nemen – anders dan in Nederland – in het kabinet plaats, krijgen een aantal rollen en verantwoordelijkheden van de minister-president en fungeren als 'senior adviseur'.<sup>37</sup>

Oud-premier Keith Holyoake was in 1975 de eerste die voor deze benoeming in aanmerking kwam. Daarna volgde de man die tot 1993 voorzitter was van het Huis van Afgevaardigden. Deze Robin Gray werd in datzelfde jaar nog tot Minister van Staat benoemd. Daarop volgde de benoeming van oud-premier Jim Bolger in 1997. Ze waren allemaal lid geweest van de Nationale Partij en werden naast hun ministerschap van Staat tevens benoemd tot 'Associate Minister of Foreign Affairs'. Een parallel met de Nederlandse Minister van Staat is dat het ook in Nieuw-Zeeland een erebenoeming betreft.<sup>38</sup>

33 Angelo 2015, p. 17-18 en 44.

34 Charters 2011, p. 176.

35 Angelo 2015, p. 23-26.

36 De 'UK Act to Grant a Representative Constitution to the Colony of New Zealand from 1852' (met amendementen).

37 Gustafson 2007, p. 363, randnummer 106. Zie ook artikel 2.30 van het Cabinet Manual uit 2017.

38 Gustafson 2007, p. 362, randnummer 106.

### 5.4.3 Bijzondere facetten

Het ministerschap van Staat van Holyoake, dat speciaal voor hem werd gecreëerd, was er een met een bedoeling, die doet denken aan bijvoorbeeld de benoeming van Van Hogendorp door Willem I. Beiden werden ‘geparkeerd’ in hun nieuwe functie zodat ze geen of minder schade konden aanrichten. Ook werd van Holyoake verwacht om de manier van regeren van de toenmalige premier Muldoon trouw te verdedigen.<sup>39</sup>

## DEEL B ZELFDE BENAMING, ANDERE INHOUD

### 5.5 Frankrijk

Zoals al uit het tweede hoofdstuk bleek,<sup>40</sup> heeft ons land de benaming Minister van Staat niet zelf bedacht maar overgenomen van de Fransen. Daar bestaat de *Ministre d’État* al vanaf Lodewijk XIV. Een aspect dat daar zowel vroeger als nu aan de *Ministre d’État* is verbonden is dat van exclusiviteit. Het is een titel die slechts aan enkelen wordt toegekend. Bovendien is aan het ministerschap een hoge status verbonden. De *Ministre d’État* behoort tot de bijna hoogste categorie binnen de regering en komt in de hiërarchie meteen na de Eerste minister.<sup>41</sup> Daarna (pas) komen de reguliere ministers (‘*ministres de plein exercice*’ of ‘*ministres à portefeuille*’), de staatssecretarissen (‘*secrétaires d’État*’) en de gedelegeerd ministers (‘*ministres délégués*’).<sup>42</sup> Deze laatste zijn verbonden aan een van de andere ministers.<sup>43</sup> De titel *Ministre d’État* wordt toegekend aan politieke zwaargewichten die in een regering een strategische positie innemen.<sup>44</sup> Ook in Frankrijk heeft de *Ministre d’État* een ontwikkeling doorgemaakt, namelijk van adviseur van de koning die zitting had in de hofraad tot minister in het huidige tijdperk.<sup>45</sup> En als gezegd is hij niet zo maar een minister. De *Ministre d’État* krijgt óf een van de belangrijkste ministeries toegekend óf hij krijgt een coördinerende rol binnen de regering.<sup>46</sup>

39 Gustafson 2007, p. 363, randnummer 107 en 108.

40 De bespreking van Frankrijk in dit hoofdstuk is daarom kort en aanvullend op wat in het tweede hoofdstuk is besproken.

41 Duhamel & Tusseau 2020, p. 237. Artikel 8 van de Constitutie van 1958 regelt overigens alleen de benoeming en het ontslag van ministers. Er vindt (daar) geen uitsplitsing in soorten ministers plaats. Zie ook Kortmann & Broeksteeg 2012, p. 140.

42 Op een gemiddeld aantal ministers van ongeveer 15 à 20 in de regering de afgelopen 30 jaar bedroeg het aantal *Ministres d’État* daarin telkens maximaal vijf. Nog te vermelden waard is dat Franse ministers hun positie niet zozeer te danken hebben aan een lange carrière binnen een politieke partij maar eerder de omstandigheid dat ze binnen het staatsapparaat een hoge ambtelijke functie hebben bekleed, zie Kempf 2003, p. 311).

43 De Gunten, Martin, Niogret & Zwang 2020, p. 40.

44 Foillard 2018, p. 266.

45 Saint-Bonnet & Sassier 2022, p. 366.

46 Waarbij de benoeming van *Ministres d’État* zonder portefeuille kan gebeuren op grond van overwegingen van politiek evenwicht binnen de regering, zie Kortmann & Broeksteeg 2012, p. 140.

## 5.6 Duitsland

### 5.6.1 Regeling in de Grondwet en regering?

De Bondsrepubliek Duitsland is, net als België, een federale staat. Het kent een geschreven Grondwet die bestaat uit 146 artikelen, verdeeld over elf hoofdstukken. In hoofdstuk zes zijn bepalingen opgenomen die gaan over de federale regering. Aan het hoofd van de regering staat de (bonds)kanselier. Deze moet worden onderscheiden van de bondspresident die vooral representatieve taken vervult. De bondsregering bestaat uit de bondspresident en de bondsministers (artikel 62 van de Grundgesetz, de Duitse Grondwet).<sup>47</sup> Ter ondersteuning van de ministers bestaan zowel de ambtenaren-Staatssecretarissen als de parlementaire Staatssecretarissen.<sup>48</sup> De eerste heeft een (beleids-)uitvoerende taak.

### 5.6.2 Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?

Het Duitse staatkundige systeem kent het ambt van de *parlementarische Staatssekretär*. Deze bestaat sinds 1967 en ontlast de minister van bepaalde taken (inclusief vervanging) en onderhoudt in het bijzonder namens de minister intensieve contacten met de Bondsdag, het Duitse parlement.<sup>49</sup> Deze bijzondere staatssecretaris is een verbindingsschakel tussen de regering en de fracties in de Bondsdag.<sup>50</sup> Deze staatssecretaris maakt formeel geen deel uit van de regering en is lid van de Bondsdag. Qua rang staat de parlementaire Staatssecretaris tussen de federale ministers en de ‘gewone’ staatssecretaris in. Een soort ‘staatssecretaris+’.<sup>51</sup> Vanwege deze hoge positie wordt ook wel van een *Staatsminister* gesproken.<sup>52</sup> Op dit moment bestaat zo’n staatsminister voor onder andere de beleidsterreinen Oost-Duitsland en Europese Zaken. Deze term is de Duitse benaming, waarbij de invulling anders is – en meer inhoud heeft – dan het geval is bij het ministerschap van Staat in ons land. Duitsland heeft momenteel 35 van deze specifieke staatssecretarissen. Tussen de Bondsminister en zijn parlementaire Staatssecretaris bestaat een sterke vertrouwensband.<sup>53</sup>

Anders dan in ons land kent Duitsland geen erefunctie voor oud-politici. Wel kent Duitsland bijvoorbeeld het Bundesverdienstkreuz voor mensen die een bijzondere verdienste voor Duitsland hebben gehad. Deze onderscheiding is niet exclusief bedoeld voor oud-politici.

47 Daarnaast kennen de *Bundesländer* elk een *minister-präsident* en *landesministers*.

48 Zie ook <http://www.duitslandinstituut.nl>.

49 Bovend'Eert & Burkens 2012, p. 84-85.

50 Gröpl 2021, randnummer 1304.

51 Ismayr 2003, p. 457.

52 De salariering is ook niet onaanzienlijk. Exclusief nog bijkomende toeslagen ontvangen zij ruim € 12.000 per maand (ter vergelijking: een bondsminister verdient ruim € 16.000 per maand, een Nederlandse minister komt op ruim € 14.000 en een staatssecretaris op ruim € 13.000 per maand). Bronnen: <http://www.steuerzahler.de> en <http://www.parlement.com>.

53 Waarbij deze staatssecretaris bijvoorbeeld voor de minister moet peilen hoe het staat met het politieke draagvlak voor bepaalde maatregelen. Bron: <http://www.bmi.bund.de>.

### 5.6.3 Bijzondere facetten

Soms kan op twee manier tegen de parlementaire Staatssecretaris worden aangekeken. Sommigen blijven (te) lang hangen in deze positie ('troostprijs') en klimmen nooit op tot minister, voor anderen is het weer wel een springplank om politiek hoger op te komen.<sup>54</sup>

## 5.7 Zweden

### 5.7.1 Regeling in de Grondwet en regering?

Zweden kent een zogeheten Regeringsform (Rf) die is onderverdeeld in een tiental hoofdstukken. Het land is een monarchie met een koning die alleen ceremoniële en representatieve taken heeft. Hij maakt geen deel uit van de Zweedse regering.<sup>55</sup> Dit is neergelegd in artikel 1:6 van de Rf.<sup>56</sup> Het parlement, de rijksdag, is de hoogste staatsmacht, met een regering die het land bestuurt en die verantwoording hiervoor aan het parlement aflegt. De regering bestaat uit de minister-president (die 'statsminister' wordt genoemd)<sup>57</sup> en de overige ministers (ook wel met 'statsråden' aangeduid).<sup>58</sup> De Zweedse regering telt ongeveer 20 tot 22 ministers, waarvan er ongeveer 12 tot 14 aan het hoofd staan van een departement. De overige ministers zijn belast met een deeltaak.<sup>59</sup> Deze ministers zijn te vergelijken met de Nederlandse 'minister zonder portefeuille'.

### 5.7.2 Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?

Als de benaming Statsminister in Zweden berust bij de minister-president, is de vraag of het Zweedse staatsbestel nog een 'figuur' kent net als onze Minister van Staat. Dit is niet het geval. Het toekennen van eretitels past ook niet bij de Zweedse maatschappij en mentaliteit die sterk uitgaan van 'equality'.<sup>60</sup> Aan het begin (in artikel 1:2) van de Rf is zelfs expliciet neergelegd dat publieke macht wordt uitgeoefend met respect voor de gelijke waarde van alle mensen en voor de vrijheid en gelijkwaardigheid van het individu.

54 *Süddeutsche Zeitung* 16 maart 2018.

55 Kjellefold 2011, p. 273.

56 Zweden kent een viertal wetten ('fundamental laws') die allemaal de status van grondwet hebben. Naast de *Regeringsform* uit 1974, waarin staatsrechtelijke onderwerpen zijn geregeld, is er de *Successionsordning* van 1810 met regels over de troonsopvolging, de *Tryckfrihetsförordning* van 1949 die regels bevat over drukpersvrijheid en de openbaarheid van overheidsdocumenten en de *Yttrandefrihetsgrundlag* van 1991 over vrijheid van meningsuiting in relatie tot moderne media, zie Kjellefold 2011, p. 265 en Jahn 2003, p. 93-94. Hoewel tussen deze wetten formeel geen verschil in rangorde bestaat, geldt de Regeringsform in de praktijk als dé grondwet, De Meij 2012, p. 392.

57 Ook hier lijkt de benaming op onze Minister van Staat, maar verschilt deze inhoudelijk.

58 Artikel 6:1.

59 De Meij 2012, p. 409.

60 Zweden scoort ook extreem laag op de machtafstandsindex, zie Hofstede, Hofstede & Minkov 2011, p. 70 en 92.

### 5.7.3 Bijzondere facetten

De Zweedse koning reikt soms de ‘Konungens medalj’ uit, een hoge onderscheiding voor mensen die zich hebben ingezet voor de samenleving. Premiers, zoals Carl Bildt, hebben deze Hofmedaille, afgezet met en zonder briljanten,<sup>61</sup> gekregen maar bijvoorbeeld ook een ondernemer.<sup>62</sup> Hier komt de kernwaarde van gelijkwaardigheid weer (in) terug. Overigens is het niet zo dat een hoge oud-politicus of bestuurder helemaal uit beeld verdwijnt. Soms krijgt deze nog opdrachten van de regering of wordt hij of zij gevraagd een onderzoek te leiden.

## 5.8 Verenigd Koninkrijk

### 5.8.1. Regeling in de Grondwet en regering?

Het VK heeft geen geschreven Grondwet. Het Britse staatsrecht heeft als bronnen wetgeving, rechtspraak, gewoonte, conventions en doctrine.<sup>63</sup> De regering zit gelaagd en – hierdoor ook – vrij ingewikkeld in elkaar.<sup>64</sup> De koning maakt geen deel uit van de regering en de uitdrukking ‘His Majesty’s Government’ slaat alleen op de ministers.<sup>65</sup> Er zijn verschillende soorten bewindslieden. Naast de Prime Minister zijn er Cabinet Ministers of Secretaries of State.<sup>66</sup> Deze leiden een departement en worden daarom ook wel Departmental Ministers genoemd.<sup>67</sup>

### 5.8.2. Vergelijkbaarheid met ons ministerschap van Staat?

Naast de hiervoor genoemde ministers kent het Verenigd Koninkrijk de *Minister of State*. Deze is wel verbonden aan een departement maar staat niet aan het hoofd ervan. Deze Minister of State is met bepaalde taken belast en is te vergelijken met de minister zonder portefeuille zoals we die in ons land kennen. Deze minister is geen lid van het kabinet.<sup>68</sup> De Minister of State heeft hiërarchisch de Prime Minister en de Cabinet Ministers of Secretaries of State boven zich.<sup>69</sup> Onder hem zit de Parliamentary Under-Secretary of State. Deze laatste bewindspersoon is met name op de relatie met het parlement gericht.<sup>70</sup>

61 Het exemplaar zonder briljanten wordt iets vaker uitgereikt, in het bijzonder aan mensen uit de wetenschap en cultuur.

62 Het gaat hier om Niklas Zennström. Bron: de site van het Zweedse Hof: <https://www.kungahuset.se>.

63 Prakke & De Lange 2012, p. 328-329 en ook Sturm 2003, p. 226.

64 Sturm 2003, p. 233-236.

65 Prakke & De Lange 2012, p. 336.

66 James 2009, p. 351.

67 Prakke & De Lange 2012, p. 336, 337 en 382.

68 Zie Hirsch Ballin 1987, p. 112.

69 Bovend'Eert merkt op dat in veel Engelstalige landen de naam ‘secretary’ is voorbehouden aan een minister, terwijl ‘minister’ daar vaak duidt op de tweede en niet de eerste man op een departement, Bovend'Eert 2020, p. 111.

70 Prakke & De Lange 2012, p. 382.

### 5.8.3 Bijzonder facet: de Privy Council

Een instituut dat niet onbesproken mag blijven is de Privy Council (PC). Dit is een adviescollege ten behoeve van de koning dat is ontstaan in de periode van de Normandische heerschappij door Willem de Veroveraar, ook wel William I genoemd (1066).<sup>71</sup> Hoewel bij het woord 'privy' in eerste instantie zou kunnen worden gedacht aan een geheime of privé-raad ten behoeve van de koning, duidt het woord meer op 'vertrouwelijk' in de zin van een adviseur op wie de koning vertrouwt en die door hem in vertrouwen kan worden genomen.<sup>72</sup> Overigens is de PC niet de eerste benaming van dit orgaan. Aanvankelijk werd gesproken van een Permanent of Continual Council.<sup>73</sup> Toen de PC steeds ging lijken op een regering die het land bestuurde, veranderde het van een 'Kings Council' in een (breder) PC.<sup>74</sup>

Overigens heeft de PC een bestuurlijke en een juridische tak. Deze laatste, het Judicial Committee (JCPC) dat fungeert als hof van laatste beroep voor de Britse overzeese gebiedsdelen van het Verenigd Koninkrijk,<sup>75</sup> wordt in het bestek van dit onderzoek verder buiten beschouwing gelaten.<sup>76</sup>

De PC telt op het moment van dit onderzoek 744 leden.<sup>77</sup> Alle leden van de regering worden uit hoofde van hun functie ook tevens benoemd tot lid van PC. En aangezien het een lidmaatschap *voor het leven* is, maakt dit dat de PC in de loop der tijd verder is uitgebreid wat betreft het aantal deelnemers.<sup>78</sup> Naast huidige en voormalige ministers zijn bijvoorbeeld ook de aartsbisschop en voornamen leden van de Engelse hofhouding lid van de PC. De leden van de PC worden Privy Counsellors genoemd, dragen de titel 'Right Honourable'<sup>79</sup> voor hun naam en aan het hoofd van de PC staat de 'Lord President of the Council'. Deze is daarnaast (als hoofdfunctie) altijd minister van de regering.<sup>80</sup> Om lid te worden moeten er ook een eed worden afgelegd.<sup>81</sup> Deze luidt als volgt:<sup>82</sup>

You do swear by Almighty God to be a true and faithful Servant unto The Queen's Majesty as one of Her Majesty's Privy Council.

You will not know or understand of any manner of thing to be attempted, done or spoken against Her Majesty's Person, Honour, Crown or Dignity Royal, but you will lett and withstand

71 In de Interpretation Act 1978, meer in het bijzonder in Schedule 1, *Definitions*, omschreven als 'The Lords and others of Her Majesty's Most Honourable Privy Council'. Zie ook Dicey 1887, p. 6. Eerder had het ook de naam 'his Highnes Pryvey Counsaill', zie Gladden 1972, p. 92.

72 Rogers 2015, p. 12.

73 Dicey 1887, p. 6.

74 Rogers 2015, p. 49 en 77. Dicey spreekt in dit kader van de 'outgrowth' van de Council (Dicey 1887, p. 146).

75 Zoals Trinidad en Tobago en de Kaaimaneilanden. In totaal gaat om het 46 overzeese gebiedsdelen.

76 Zie bijvoorbeeld Everett 2016, p. 9-10.

77 Zie de website van de PC: <http://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council>.

78 O'Connor 2009, p. 7.

79 Afgekort als Rt Hon., zie Rogers 2015, p. 325.

80 O'Connor 2009, p. 4.

81 Everett 2016, p. 3.

82 Weergegeven in Everett 2016, p. 12. De(ze) tekst gaat nog uit van Koningin Elisabeth II.



the same to the uttermost of your power, and either cause it to be revealed to Her Majesty Her-self, or to such of Her Privy Council as shall advertise Her Majesty of the same.

You will in all things to be moved, treated and debated in Council, faithfully and truly declare your Mind and Opinion, according to your Heart and Conscience; and will keep secret all matters committed and revealed unto you, or that shall be treated of secretly in Council. And if any of the said Treaties or Counsels shall touch any of the Counsellors you will not reveal it unto him but will keep the same until such time as, by the consent of Her Majesty or of the Council, Publication shall be made thereof.

You will to your uttermost bear Faith and Allegiance to the Queen's Majesty; and will assist and defend all civil and temporal Jurisdictions, Pre-eminences, and Authorities, granted to Her Majesty and annexed to the Crown by Acts of Parliament, or otherwise, against all Foreign Princes, Persons, Prelates, States, or Potentates. And generally in all things you will do as a faithful and true Servant ought to do to Her Majesty.

SO HELP YOU GOD.

Elke maand komt de pc bijeen maar nooit (meer) voltallig.<sup>83</sup> In de praktijk zijn het meestal de leden van de huidige regering die deelnemen aan de werkzaamheden en die daarvoor verantwoording schuldig zijn aan het parlement.<sup>84</sup> De belangrijkste beslissingen die in de pc aan de orde komen zijn de zogenoemde Orders in Council en de Orders of Council. De Orders kunnen van wetgevende, bestuurlijke of rechtsprekende aard zijn,<sup>85</sup> die (de) kracht van wet hebben.<sup>86</sup> Een verschil tussen de Orders is dat de Orders in Council goedkeuring van de koning nodig hebben. De Orders of Council kunnen ook door de betreffende ministers, de 'Lords of the pc', worden goedgekeurd. Sinds het begin van deze eeuw is de pc meer een 'mechanisme' waarin overeenstemming wordt bereikt als zaken meerdere departementen aangaan.<sup>87</sup> In vergelijking met vroeger heeft de pc status verloren en een meer symbolische betekenis gekregen.<sup>88</sup>

Hoewel het Verenigd Koninkrijk geen minister kent die in inhoudelijk opzicht te vergelijken is met de Minister van Staat in ons land kunnen we zeker de oud-ministers die lid zijn van de pc als een soort van Ministers van Staat beschouwen. Ook zij hebben veel bestuurlijke ervaring en kunnen als zodanig van waarde zijn voor het staats-hoofd en het kabinet. Een opvallende parallel tussen de pc en de Ministers van Staat is ook dat ze allebei met een zekere schimmigheid zijn omgeven.<sup>89</sup> Ook geldt het lidmaatschap van de pc respectievelijk het ministerschap van Staat in beide gevallen als eervol.<sup>90</sup>

In onderstaand schema zijn er een aantal overeenkomsten en verschillen tussen de (leden van de) Privy Council en de Minister van Staat opgenomen:

83 De Lange 2020, p. 2.

84 Zie de website van de pc: <http://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council>.

85 Prakke & De Lange 2012, p. 341.

86 Everett 2016, p. 3 en 6.

87 Zie de website van de pc: <http://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council>.

88 Rogers 2015, p. 160.

89 O'Connor 2009, p. 1. In zijn woorden: 'The Privy Council is shrouded in mystery'.

90 In een bijdrage in *The Guardian* van 14 december 2000 met de titel 'Let's abolish this absurdity' spreekt Lord Roy Hattersley, zelf lid van de pc, over het lidmaatschap (dat voelt) als een medaille.

	Privy Counsellor	Minister van Staat
Overeenkomst	Bij koninklijk besluit benoemd, op voordracht van de minister-president.	Bij koninklijk besluit benoemd, op voordracht van de ministerraad.
	Benoeming geldt in beginsel voor leven. In vijf gevallen trokken de leden zich vanwege misstappen terug uit de pc (onder andere vanwege meened of fraude). <sup>91</sup>	Benoeming geldt in beginsel voor het leven. In een tweetal gevallen is het benoemingsbesluit ingetrokken (Van Hogendorp in 1819 en De Geer in 1947).
	De persoon in kwestie is minister (geweest) en kan als zodanig een adviseur van de koning(in) of het kabinet zijn.	De persoon in kwestie heeft een zekere senioriteit als (gewezen) politicus of bestuurder en kan als zodanig een adviseur van de koning(in) of het kabinet zijn.
Vershil	De pc is sterk in omvang gegroeid. Van tientallen tot vele honderden. <sup>92</sup>	De omvang van het aantal Ministers van Staat is relatief beperkt gebleven (126).
	Legt een eed af. Aan het lidmaatschap zijn twee aspecten verbonden, te weten de binding die van de eed uitgaat en het nationaal belang voorop stellen in plaats van partij(politiek) belang. <sup>93</sup>	Legt geen eed af. Aan de benoeming is verder ook geen gerichte taak en vergoeding verbonden.
	Geen scheiding van kerk en staat (aartsbisschoppen maken, vanwege hun machtige positie, deel uit van de pc). <sup>94</sup>	Scheiding van kerk en staat (alleen oud-politici en bestuurders kunnen Minister van Staat worden). <sup>95</sup>
	pc heeft fysieke zetel/vestiging (eerder in Downing Street, later in Carlton Gardens). <sup>96</sup>	Geen fysieke vestiging(splaats). Jaarlijks komen de Ministers van Staat in de buurt van het Binnenhof informeel bijeen.
	Neemt beslissingen, de hierboven genoemde Orders 'in and of Council'. <sup>97</sup>	Geen beslissingsbevoegdheid.

Tabel 8 Overeenkomsten en verschillen tussen leden Privy Council en Minister van Staat.

91 Rogers 2015, p. 9-10.

92 Van 20 personen in het jaar 1600 tot ruim 700 leden op het moment van dit onderzoek.

93 Rogers 2015, p. 271.

94 Rogers 2015, p. 46.

95 Dit blijkt uit de benoemingen uit het verleden.

96 Rogers 2015, p. 285.

97 Rogers 2015, p. 184 en 307.

## 5.9 Vergelijking met Nederland

In dit hoofdstuk is geïnventariseerd of diverse andere landen ook een Minister van Staat kennen die vergelijkbaar met de Minister van Staat in het Nederlandse staatsbestel. Gebleken is dat in Duitsland en Zweden een dergelijke ‘figuur’ niet kennen. De *Staatsminister* in Duitsland wordt, zeker in eigen land, *parlementarische Staatssekretär* genoemd en onderhoudt voor een minister de contacten met de Bondsdag. In Zweden wordt de minister-president met *staatsminister* aangeduid. De Minister van Staat uit het Franse bestel maakt daar (een belangrijk) onderdeel uit van de regering zodat dit al om die reden lastig is te vergelijken met ons land. Wanneer de Nederlandse situatie aan de bevindingen in België en het Verenigd Koninkrijk<sup>98</sup> wordt getoetst komen hier wel enkele aspecten uit voort die het waard zijn om nader te bespreken. Want het nut van rechtsvergelijking is ook om de verzamelde gegevens met elkaar te confronteren<sup>99</sup> en de opgedane kennis (daaruit) in het eigen land toe te passen.<sup>100</sup> In het bijzonder worden daarbij de Kroonraad uit België en de Privy Council uit het VK eruit gelicht waarbij de vraag wordt gesteld of die (of elementen daarvan) in de Nederlandse situatie overgenomen zouden kunnen worden.

Als gezegd bestaat de Kroonraad in België uit de koning met de reguliere ministers waaraan de Ministers van Staat worden toegevoegd. Deze Kroonraad komt in zeer uitzonderlijke gevallen bijeen, zoals een crisissituatie in het land. Het feit dat deze Kroonraad in een periode van 90 jaar (vanaf 1870 tot 1960) in totaal maar vijf keer bijeen is gekomen, maakt al dat niet dat gezegd kan worden dat deze Kroonraad als raadplegend orgaan zonder meer zijn meerwaarde heeft bewezen. Bovendien past het niet meer in deze tijd om nog een los (advies)orgaan te hebben dat wordt voorgezeten door de koning.<sup>101</sup> Dit orgaan is dan ook terecht in onbruik geraakt.<sup>102</sup> Overname van dit orgaan door Nederland is om dezelfde reden geen verstandig idee. Het Nederlands bestel zit daarom niet te wachten op een extra adviesraad. Overigens wil dit niet zeggen dat de regering niet ‘los’ een beroep zou kunnen doen op (het advies en de wijze raad van) de Ministers van Staat, net zoals de regering ook regelmatig advies inwint bij bijvoorbeeld de Raad van State of het Sociaal en Cultureel Planbureau. Maar daar is geen Kroonraad voor nodig.

Een zelfde parallel en conclusie kan worden getrokken voor wat betreft de Privy Council. Dit orgaan is historisch zo ontstaan in het Verenigd Koninkrijk als onafhankelijk adviseur van de koning en fungeert – alleen al wat betreft het aantal leden en de brede samenstelling – als een soort van *curia regis*. Echter ook in deze tijd zijn het met name de huidige ministers van het kabinet die daarin het meest actief zijn. En ook in

98 Ook de *Minister of State* is overigens niet te vergelijken met de Nederlandse Minister van Staat. In het VK is dat een minister zonder portefeuille.

99 Adams 2011, p. 198.

100 Oederkerk 1999, p. 19.

101 De Raad van State (artikel 1 van de Wet op de Raad van State) uitgezonderd. Zie ook Senelle, Clement & Van de Velde 2004, p. 292.

102 Vande Lanotte, Bracke & Goedertier 2017, p. 83.

het VK is de invloed van de Privy Council als adviesorgaan gedaald. Er is dan ook geen meerwaarde voor Nederland in gelegen om hiervan iets over te nemen.

### 5.10 Samenvatting en slotwoord

De Minister van Staat, zoals we die in Nederland kennen, is niet een-op-een te vergelijken met zijn gelijknamige collega's in het buitenland. De meeste gelijkenis heeft de Minister van Staat in België, al heeft het ministerschap daar nóg meer een symbolische of ceremoniële betekenis dan in Nederland. Zo treffen ze elkaar niet in informeel verband en gaan ze bijvoorbeeld ook niet zo nu en dan mee met een (economische of diplomatieke) missie. Bij dit laatste hebben de Ministers van Staat in Nederland soms nog wel een rol. Ook Nieuw-Zeeland kent, hoewel nog niet zo lang, de eretitel van Minister van Staat. Deze minister is – in tegenstelling tot in ons land – wél lid van het kabinet. Zoals vermeld heeft deze Minister van Staat soms de functie om als 'oude rot' als een soort van 'bliksemafleider' of 'oliemannetje' op te treden. Hierbij is de vergelijking getrokken met Van Hogendorp onder Willem I.

De Minister van Staat, zoals wij die in ons land kennen, is niet origineel maar afgekeken van de Fransen. Daar bestaat de *Ministre d'État* nog altijd, staat hij hoog in de hiërarchie binnen de regering en komt hij meteen na de eerste minister. De benaming 'Minister van Staat' is (in vertaalde vorm) in Duitsland, Zweden en het VK te vinden maar duidt daar op een bewindspersoon van een kabinet in plaats van dat deze term een eretitel is. Bij het VK is vrij uitgebreid ingegaan op de PC en is een vergelijking gemaakt tussen de Ministers van Staat in Nederland en de leden van de PC in het VK.

In rechtsvergelijkende zin is nog opgeworpen dat de Kroonraad uit het Belgische bestel en de Privy Council uit het Verenigd Koninkrijk wellicht voor Nederland als voorbeeld zouden kunnen dienen. De Kroonraad en de PC zijn historisch zo ontstaan met de koning als voorzitter. Het Nederlandse staatkundige bestel zit niet op zo'n extra adviesraad te wachten. Als de regering advies wil inwinnen kan dat bij de gebruikelijke adviesorganen en vanzelfsprekend kan altijd los het advies van Ministers van Staat worden ingewonnen.

# Slotbeschouwing

## 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de waarnemingen die zijn gedaan over de Minister van Staat en de uitkomsten van het onderzoek samen. In het eerste hoofdstuk is de *probleemstelling* van het onderzoek als volgt geformuleerd:

Welke *ontwikkeling* heeft het ministerschap van Staat doorgemaakt, welke *betekenis* heeft de Minister van Staat gehad in juridische en politieke zin en *wat* kan worden gezegd over het huidige ministerschap van Staat, zowel in Nederland als in diverse andere landen?

Hierna worden de vragen uit de probleemstelling beantwoord en uitgewerkt, waarbij de beantwoording van de (deel)vragen in de tekst is verwerkt. Meer specifiek gaan de paragrafen 6.2, 6.3 en 6.5 over het huidige ministerschap van Staat, 6.4 gaat over de ontwikkeling en de juridische en staatkundige betekenis van het ministerschap van Staat en 6.6 gaat over de rechtsvergelijking. In de laatste paragraaf 6.8 worden nog enkele opvallende uitkomsten van de verkregen data besproken.

## 6.2 Minister van Staat, enig in zijn soort

Bij het horen van de aanspreektitel van *minister* ontstaan allerlei beelden, gedachten en verwachtingen. Iemand die wordt opgehaald en weer wordt thuisgebracht in een dienstauto, die op weg is naar een van de ministeries in Den Haag en die met regelmaat in het parlement verschijnt om zich te verdedigen voor het gevoerde beleid of om Kamervragen te beantwoorden. Voor de Minister van Staat geldt dat allemaal niet. Hij zit niet in het kabinet, hoeft geen eed af te leggen, heeft geen auto met chauffeur, heeft geen bevoegdheden en hoeft ook geen verantwoording aan de Kamer af te leggen. Hij heeft een gevorderde leeftijd, is 'uitgewerkt' en staat als Minister van Staat op geen enkele loonlijst. De Minister van Staat is dan ook redelijk uniek. Staatsrechtelijk is geen sprake van een ambt<sup>1</sup> dat hij uitoefent en ook is het onjuist om te spreken van

1 Voermans duidt ambten aan als overheidsinstituties die we via het recht instellen, inrichten en taken en bevoegdheden geven, zie Voermans 2023, p. 323-324. Dit alles is *niet* van toepassing op de Minister van Staat.

een functie die wordt uitgeoefend.<sup>2</sup> De titel minister kan dan ook verwarrend zijn. Een schijnnaam.<sup>3</sup> De Minister van Staat is een minister die geen minister is.<sup>4</sup>

Bij het duiden van wat de Minister van Staat dan wél is, wordt het misschien nog vager. Het ministerschap van Staat is een *hoedanigheid* of *kwaliteit* die aan iemand wordt toegekend. Het gaat in belangrijke mate om een symbolische en ceremoniële rol die de Minister van Staat vervult. Toch straalt de benaming Minister van Staat stevigheid en gezag uit en heeft het status. De benoeming tot Minister van Staat geldt ‘voor het leven’.

### 6.3 Eretitel, of tóch meer dan dat?

Als gezegd is het ministerschap van Staat geen ‘echt’ ministerschap. Het is een eretitel waaraan geen verdere bevoegdheden, rechten of verplichtingen verbonden zijn.

In het eerste hoofdstuk is signaleerd dat voor het verkrijgen van deze eretitel geen advertentie in de krant verschijnt, er ook geen sollicitatieprocedure wordt opgesteld en ook een profielschets ontbreekt. Er is ook geen rol voor de Staten-Generaal weggelegd. Dit terwijl het ministerschap van Staat toch een begrip is binnen onze staatkundige verhoudingen, dat met een zekere aantrekkingskracht is omgeven. In het eerste hoofdstuk is de *hypothese* opgeworpen dat het ministerschap van Staat dan toch meer moet inhouden dan uitsluitend en alleen een eretitel.

Wanneer in de bekende zoekmachine Google wordt gezocht op ‘ereteken’ verschijnt diverse keren de term ‘onderscheiding’, in combinatie met medailles die bestaan om de onderscheiding ook naar buiten te tonen. Zoals in het vierde hoofdstuk is vermeld krijgt de Minister van Staat niets opgespeld. Hij wordt bij koninklijk besluit benoemd en verkrijgt de hoedanigheid van Minister van Staat die verder uiterlijk niet zichtbaar is. De ontvanger bezit de eretitel Minister van Staat. Uit de bestudering van literatuur voor dit onderzoek en uit de interviews komt zonder meer het beeld naar voren dat er inderdaad sprake is van een eretitel. Het is een gunst.<sup>5</sup> Ook wordt wel gesproken over een ‘ultieme erkenning’ en een ‘hooggeschat blijk van waardering’,<sup>6</sup> bedoeld voor

2 De Grondwet maakt in artikel 44 een onderscheid tussen de minister met (eerste lid) en zonder portefeuille (tweede lid). De eerste staat aan het hoofd van een ministerie, de tweede is niet belast met de leiding van een ministerie. Kortweg wordt ook wel gesproken over een minister ‘van’ en een minister ‘voor’. De Minister van Staat behoort hier niet toe en valt buiten het bestek van artikel 44. Bovend'Eert benadrukt overigens in dit kader dat de minister zonder portefeuille wel een volwaardig minister is, Bovend'Eert 2020, p. 45. Voermans onderscheidt naast de ‘gewone’ minister, de minister ‘zonder portefeuille’, de Minister van Staat nog een vierde type minister, de ‘Gevolmachtigde’ Minister. Deze neemt als afgevaardigde minister in koninkrijkaangelegenheden deel aan de beraadslagingen in de Rijksministerraad, zie Voermans 2023, p. 375-376 en ook 397-398.

3 Kuyper 1917, p. 140 en 141.

4 Bekker 2020, p. 111.

5 Zo spreekt De Beaufort bij het verheffen in de adelstand en het toekennen van het ministerschap van Staat over een ‘gunstbewijs’. Wanneer dit begrip letterlijk uit elkaar wordt getrokken krijgt een betrokkene zichtbaar en expliciet een blijk van dank voor de diensten die aan de staat en het vaderland zijn verleend. De onderscheiding wordt betrokkene gegund. Zie De Beaufort 1948, p. 308.

6 Bijvoorbeeld in de biografie die over oud-minister Elst Borst is verschenen, zie Beyens 2021, p. 371-372.

‘elder statesmen’ vanwege grote verdiensten voor de publieke zaak.<sup>7</sup> Een Minister van Staat vertelde bij een gesprek compleet overdonderd te zijn geweest na het bewuste telefoontje van de premier, dat een emotionele reactie volgde, maar tegelijk ook fantastisch en dat het gezien wordt als een erkenning voor al het verrichte werk.<sup>8</sup> Aangezien het ontvangen van deze eretitel redelijk exclusief is<sup>9</sup> (gemiddeld gezien komt een benoeming eens in de twee jaar voorbij) en het zeker niet zómaar wordt toegekend, wordt ook gesproken over het verheffen in de politieke adelstand.<sup>10</sup> Ook trekt een Minister van Staat de parallel met het toekennen van een Willems-Orde als hoogste dapperheidsonderscheiding. Dit alles duidt op een stevige eretitel, een ‘waardigheid’ waar iemand mee is bekleed.<sup>11</sup> Als dan nog in aanmerking wordt genomen dat er nog wel wat wordt verwacht van de Minister van Staat (bijvoorbeeld het vertegenwoordigen van de regering of het vervullen van een opdracht), dan zijn dit zonder meer ‘verzwarende elementen’ en is sprake van een eretitel met een plusje. Het is geen versiersel zonder verdere verplichtingen.<sup>12</sup> Dit alles vormt dan ook een bevestiging of bekrachtiging van de hierboven aangehaalde *hypothese* dat het ministerschap van Staat meer behelst dan alleen een (ere)titel.

#### 6.4 Van ambt naar eretitel

In dit onderzoek staat onder meer de vraag centraal welke ontwikkeling het ministerschap van Staat heeft doorgemaakt. Deze vraag wordt beantwoord in de hoofdstukken twee en drie. De bevindingen worden hierbij nog kort weergegeven. Het begrip Minister van Staat heeft in de loop van de staatkundige geschiedenis verschillende betekenissen gekend.<sup>13</sup> Voor het eerst komt de Minister van Staat voor in de Constitutionele Wetten van 1806. De Minister van Staat was toen een ‘volwaardig’ minister en stond aan het hoofd van een departement, overigens zonder verdere bevoegdheden maar slechts als uitvoerend manager, want het eenhoofdig gezag lag bij de koning. De term ‘Ministers van Staat’ sloeg dus niet op hen die wij nu als Ministers van Staat aanduiden, maar had betrekking op ministers als bewindspersonen.<sup>14</sup>

7 Zo aangeduid in de biografie van oud-minister en burgemeester Samkalden, zie Van Empel 2019, p. 359.

8 Zie Van den Berg & Van Dorp 2022, p. 82.

9 In een interview met het weekblad *Elsevier* laat oud-fractievoorzitter en -minister Bolkestein zich ontvallen ‘dat Nederland slecht omspringt met oud-ministers’. Het spreekt volgens hem natuurlijk voor zich dat niet elke afzwaaiend minister(-president) kan worden benoemd tot Minister van Staat. Dan is de exclusiviteit van deze eretitel er meteen van af. De interviewer legt in datzelfde vraaggesprek een relatie tussen het onomwonden doen van uitspraken en het (daardoor soms) impopulair (bij wie: het staatshoofd?) zijn (waarbij bedoeld wordt op Bolkestein) en het (daardoor) niet worden benoemd tot Minister van Staat. Hoewel er, zoals eerder is geconstateerd, geen formele vereisten gelden om voor het ministerschap van Staat in aanmerking te komen, kan een ál te uitgesproken mening wel als een obstakel daarvoor gelden. Zie *ew* 2020, nr. 51/52, p. 200.

10 Stevens, Giebels & Maas 1994, p. 246.

11 Korthals Altes 2017, p. 593.

12 Zie ook Voermans 2023, p. 377.

13 Engels 1987, p. 9.

14 Scholten 1985, p. 7.

Aan die Minister van Staat kwam al vrij snel een einde. In de Grondwet van 1814 kwam de(ze) Minister van Staat al niet meer voor en het was Willem I die in 1815 Van Hogendorp en De Thiennes tot de eerste Ministers van Staat benoemde. Zij werden ministers zonder portefeuille en kregen de rol van senior-adviseur van de koning. Deze Ministers van Staat stonden hoog in aanzien en kregen een aanzienlijke financiële vergoeding.<sup>15</sup> Zo werden deze Ministers van Staat al meteen belangrijk gemaakt. Willem I had met deze benoemingen een doel voor ogen. Via deze bevriende, koningsgezinde adviseurs – en hun netwerk of achterban<sup>16</sup> – zorgde Willem I ervoor dat hij vanaf het begin zijn machtsbasis kon verstevigen. Het belang was wederzijds omdat deze Ministers van Staat invloed konden uitoefenen terwijl ze iets meer ‘op afstand’ stonden van de dagelijkse gang van zaken rond Willem I.<sup>17</sup> De term erestaatsambt is hier wel toepasselijk omdat het ministerschap van Staat via stem en invloed in de Kabinetsraad nog enigszins een ambtelijk karakter had. Dit werd tijdelijk nog meer geformaliseerd in (het zitting mogen hebben in) de Raad van Ministers van 1842.<sup>18</sup>

Na de grondwetsherziening van 1848 verloor het ministerschap van Staat het ambtskarakter helemaal en vanaf dat moment was en is het ministerschap van Staat uitsluitend nog een eretitel.

Er kan worden geconcludeerd dat de *juridische* betekenis van de Minister van Staat – dus de tijd dat de Minister van Staat een minister was die een ambt bekleedde – in tijd maar kort en beperkt is geweest.<sup>19</sup> Namelijk eerst als een minister mét portefeuille, vervolgens als minister zonder portefeuille en daarna nog uitsluitend als houder van de eretitel Minister van Staat. Zijn *staatkundige* en *politieke* betekenis is in elk geval in tijd veel langduriger en deze ontleent de Minister van Staat daarna via het verrichten van opdrachten,<sup>20</sup> het optreden als neutraal adviseur<sup>21</sup> en het (op afroep) vertegenwoordigen van de regering, dit laatste met name bij plechtigheden in het buitenland.

Zoals uit het derde hoofdstuk bleek, hadden met name de koningen Willem I, II en III met hun benoemingen van personen tot Minister van Staat een uitdrukkelijke bedoeling. Het ministerschap van Staat had een strategische functie. Het was een sturingsmiddel. In de zin dat bijvoorbeeld Willem I via de Ministers van Staat als zijn *curia regis*, bijvoorbeeld De Thiennes of Röell, draagvlak wilde creëren en op

15 Van den Berg & Vis 2013, p. 211-212.

16 Zoals de contacten die Röell had in de Amsterdamse handelswereld, waar de koning van kon/wilde profiteren.

17 Van Sas 1979, p. 100.

18 Engels 1987, p. 10 en 11.

19 Voor de volledigheid wordt hier nog vermeld dat in hoofdstuk vier ook is ingegaan op het feit dat de benoeming geschiedt bij koninklijk besluit, ondertekend door koning en minister-president, waarbij publicatie van de benoeming plaatsvindt in de *Staatscourant*. Dit geeft aan het benoemingsbesluit een zekere juridische duiding of betekenis.

20 Denk aan de bemiddelingspoging van Minister van Staat Max van der Stoep in de kwestie Zorreguieta, die in het eerste hoofdstuk van dit onderzoek is aangehaald.

21 Bijvoorbeeld bij kabinetsformaties (vóór 2012) of bijvoorbeeld het advies dat werd gevraagd aan Minister van Staat Klompé over het al dan niet toekennen van de P.C. Hooftprijs, aangehaald in het vierde hoofdstuk.



deze manier zijn macht en invloed in het nog maar jonge koninkrijk wilde veiligstellen en het liefst verbreden.<sup>22</sup> Omdat steun voor het beleid ook onder de adel gevonden moest worden, werden Ministers van Staat ook vaak in de adelstand verheven. Een 'leeg' ministerschap van Staat was het dus niet. Er moest wel iets mee (of voor) worden gedaan. Er kan geconcludeerd worden dat een constante bij de benoemingen door alle staatshoofden tot Minister van Staat is dat hierin (ook) een vorm van dankzegging besloten ligt. Een gebaar van de gehele regering (dus de koning die benoemt, samen met de ministerraad die voordraagt) voor het dienen van het landsbelang.

Onder *Willem I* werd een Minister van Staat ook wel met een benoeming op zak 'geparkeerd' om verder minder last van hem te hebben (zoals bij Van Hogendorp). *Willem II* benoemde graag persoonlijke vertrouwelingen tot Minister van Staat (Rochussen en Van Hall). En *Willem III* had na invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid in 1848 veel minder macht maar juist in of via de benoemingen tot Minister van Staat kon hij de invloed die hij nog wel had laten gelden. Per slot van rekening moest de koning het koninklijk besluit tot benoeming van een nieuwe Minister van Staat ook ondertekenen. *Wilhelmina* benoemde, overigens net als haar vader Willem III, enkele van haar vertrouwelingen tot Ministers van Staat (De Savornin Lohman en Idenburg). Zij had een zeker wantrouwen tegen de reguliere ministers en vond het een voordeel om langer van een Minister van Staat te kunnen profiteren dan van een gewone minister, die ze zag als tijdelijke passant. Ook ontsloeg ze Minister van Staat De Geer vanwege zijn commentaar op het vertrek van de koninklijke familie bij het begin van de Tweede Wereldoorlog naar Engeland. Onder *Juliana* werd de eerste vrouwelijke Minister van Staat benoemd (Klompé) en *Beatrix* liet zich graag adviseren door (onder andere) Ministers van Staat vanwege hun bestuurlijke ervaring en neutrale opstelling. Vanaf *Wilhelmina* is de benoeming tot Minister van Staat er geen meer met een duidelijke strategische bedoeling. Hoewel er soms nog graag een beroep op deze minister wordt gedaan (om de regering te vertegenwoordigen of om advies), heeft de toekenning van het ministerschap van Staat onder hen 'alleen' nog maar een symbolische of ceremoniële betekenis en geldt het ministerschap als dank voor jarenlange aan de Staat bewezen diensten.

## 6.5 Een erebaan waar mist omheen hangt

In het eerste hoofdstuk is beschreven dat om het ministerschap van Staat heen een zekere schimmigheid hangt.<sup>23</sup> Dit wordt veroorzaakt én in stand gehouden door een gebrek aan kennis wat een Minister van Staat nu precies is en hoe iemand voor dit ministerschap van Staat in aanmerking komt. In het vierde hoofdstuk is op zoek

22 In het geval van Willem I (in de periode 1815-1830) zowel in Nederland als in België.

23 Een parallel kan worden getrokken met de Raad van State. Hierover zegt Donner dat deze aan de ene kant grote naamsbekendheid geniet, maar dat aan de andere kant vrij onbekend is wat de Raad nu precies doet. Hij constateert dat er (hierdoor) sprake is van mythevorming rond de Raad. Dit laatste zou ook voor de Minister van Staat kunnen gelden, zie Donner 2017, p. 229.

gegaan naar de ‘criteria’ die ongeschreven blijken te bestaan om Minister van Staat te worden.<sup>24</sup> Het moet gaan om (a) mensen zonder actieve hoofdfunctie, dus mensen die gepensioneerd zijn vanuit hun hoofd baan, maar vaak nog wel (b) maatschappelijke functies vervullen, (c) een uitstekende staat van dienst hebben, vaak als oud-minister en ten slotte (d) dat er geen enkele twijfel is dat hij of zij voor de eretitel in aanmerking komt. Deze criteria kunnen dienen als normatief kader voor benoemingen tot Minister van Staat.

Ook wordt duidelijk wat zoal van een Minister van Staat wordt verwacht. De conclusie is dat dit meevalt. De Minister van Staat heeft voor veruit het grootste deel een ceremoniële rol en kan daarnaast soms worden gevraagd de regering te vertegenwoordigen in het buitenland dan wel kan de opdracht krijgen om bijvoorbeeld een advies aan het staatshoofd, de minister-president of de andere ministers uit te brengen. Deze drie activiteiten komen niet zo vaak voor en de uitkomst van het onderzoek is dat de betekenis van het ministerschap van Staat zeker niet moet worden overschat. Het ministerschap van Staat klinkt gewichtiger dan het in werkelijkheid is.

Een aspect in het benoemingsproces dat nog steeds geheimzinnig is zijn de actoren die uiteindelijk bepalen wie Minister van Staat wordt (én wie niet). Het gaat hierbij om de samenwerking tussen de minister-president en de koning. Hoewel het zwaartepunt van het regeren bij het kabinet ligt, kan worden geconcludeerd dat uit de geschiedenis is gebleken dat het staatshoofd altijd invloed heeft willen blijven houden of in elk geval gekend wil worden in belangrijke of specifieke benoemingen, zoals die tot Minister van Staat. Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat de minister-president in het proces van benoeming van een persoon tot Minister van Staat een belangrijke en initiërende rol vervult en dat het uiteindelijk de koning is die het besluit tot benoeming ondertekent. Deze wordt dan ook gekend in de voordracht waarbij al bekend is dat hij instemt met de voor te dragen persoon.<sup>25</sup> Het behoort – nog altijd – tot het ‘geheim van Noordeinde’ of dit soms op voorhand tot een veto van de koning ten aanzien van een bepaalde kandidaat kan leiden. Bij een weigering van de instemming zal de minister-president er voor kiezen om geen voordracht te doen.

## 6.6 De Minister van Staat in rechtsvergelijkend perspectief

In hoofdstuk vijf is uit een oogpunt van rechtsvergelijking onderzocht of andere landen ook een Minister van Staat kennen die te vergelijken is met onze Minister van Staat. Dit is niet het geval in de landen Duitsland en Zweden. Uit het onderzoek blijkt dat andere landen weliswaar de benaming Minister van Staat kennen maar dat het daar vaak gaat om een bewindspersoon aan wie bepaalde bevoegdheden zijn toegekend. In Frankrijk en ook Nieuw-Zeeland maakt de Minister van Staat (een voornaam)

24 Aan de hand van bestudering van parlementaire stukken en het uitlezen van persconferenties na afloop van de ministerraad.

25 Hoewel dit niet concreet kan worden aangetoond, is het voorstelbaar dat de koning niet zal willen dat iemand, die zich in zijn ogen niet hoffelijk heeft gedragen, wordt benoemd tot Minister van Staat.

onderdeel uit van de regering. Gebleken is dat van de onderzochte landen (alleen) België het meest in de richting van onze Minister van Staat komt met de kanttekening dat het ministerschap van Staat bij onze zuiderburen uitsluitend een eretitel is. De extra elementen of ‘taken’ die aan het Nederlandse ministerschap van Staat zijn verbonden ontbreken daar.

Wat geleerd is uit de rechtsvergelijking is dat de Minister van Staat is ontleend aan Frankrijk en in ieder geval is overgenomen door Nederland en België. Beide landen geven hieraan een eigen invulling. De term of benaming ‘Minister van Staat’ – of iets wat daarop lijkt – komt men in meerdere landen tegen, maar is niet vergelijkbaar met de Nederlandse Minister van Staat. Dus als men de benaming Minister van Staat in het buitenland tegenkomt, kan deze niet zonder meer worden gespiegeld aan de Nederlandse Minister van Staat.

Daarnaast zijn de Kroonraad uit het Belgische stelsel en de Privy Council uit het Verenigd Koninkrijk eruit gelicht als instituties waarvan elementen, los van hun historische context, mogelijk voor het Nederlands bestel van waarde zouden kunnen zijn. Er is geconcludeerd dat dit niet het geval is. Het zwaartepunt ligt bij de regering en aan een extra adviesraad is geen behoefte.

## 6.7 Originaliteit en voortbestaan van de Minister van Staat

De introductie van de (term) Minister van Staat in 1815 was niet origineel. Zoals in het tweede en vijfde hoofdstuk is omschreven is de Minister van Staat afgekeken van Frankrijk (Ministre d’État). En ook bij het Engelse koningshuis liet de koning zich bij het regeren omringen door raadgevers zoals de ‘senior adviseurs’ van de Privy Council. De Minister van Staat is dus geen unieke vondst. Afgekeken of niet is de Minister van Staat in óns land een ‘invented tradition’, een uitgevonden traditie die onderdeel uitmaakt (van de identiteit) van het Nederlandse staatsbestel.<sup>26</sup> De Minister van Staat ademt traditie en continuïteit.<sup>27</sup> En dit bijzondere ministerschap zal als bedacht gebruik blijven voortduren.<sup>28</sup> Want de Nederlandse politieke cultuur houdt van bestuurlijke zwaargewichten die boven de gevestigde orde staan en die gezag hebben. Om deze reden zou dan ook de behoefte bestaan om dit specifieke ministerschap te behouden.

26 Hobsbawn & Ranger 1983, p. 1.

27 Deze laatste woorden heb ik geleend van Te Velde in zijn beschrijving van de vergaderzaal van het Engelse Lagerhuis, zie Te Velde 2003, p. 9.

28 In deze studie is ervoor gekozen om alleen de Minister van Staat te bespreken. Een bredere bespreking van de rol van het ongeschreven staatsrecht in het Nederlandse staatsbestel is achterwege gelaten. Hier voor wordt onder meer verwezen naar Geertjes 2021, p. 271 en verder en Geertjes 2022, p. 315-325. Wel wordt nog vermeld dat sommige schrijvers ervoor pleiten om alleen een regel van ongeschreven staatsrecht aan te nemen als deze de continuïteit van het staatsbestuur dient. Zie Heringa, Van der Velde, Verhey & Van der Woude 2018, p. 15. Hieraan voldoet het ministerschap van Staat, zo blijkt uit zijn grote historie en blijvende betekenis.

## 6.8 Uitkomsten van de verkregen data

In de eerste bijlage bij dit onderzoek is een lijst opgenomen van alle Ministers van Staat van 1815 tot en met 2022. Aan het begin van het derde hoofdstuk is een verantwoording opgenomen hoe deze lijst tot stand is gekomen. Hieronder worden enkele uitkomsten naar aanleiding van deze lijst puntsgewijs opgesomd. Vervolgens worden deze data besproken.

- Over de periode tussen 1815 en april 2023 bedraagt het aantal Ministers van Staat in totaal 126;
- In de eerste honderd jaar na 1815 werden aanzienlijk meer Ministers van Staat benoemd dan daarna;
- In de periode van 1815 tot 1991 konden degenen die tot Minister van Staat werden benoemd ook een achtergrond hebben vanuit bijvoorbeeld de Tweede Kamer of de provincie (Commissaris van de Koning), na 1991<sup>29</sup> zien we een patroon ontstaan dat Ministers van Staat – met uitzondering van voormalig vice-presidenten van de Raad van State – altijd eerder minister zijn geweest;
- Veel Ministers van Staat waren van adel. Vanaf 21 november 1956 (toen Beel werd benoemd) is dat niet meer het geval.<sup>30</sup>

Uit de cijfers blijkt allereerst dat het aantal benoemingen in de eerste honderd jaar bijna tweemaal zo groot is als daarna. De vraag is welke redenen hierachter schuilen. In de periode 1815-1830 hadden we te maken met het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden waarin zowel van Nederlandse als Belgische zijde kandidaten werden benoemd tot Minister van Staat. Zoals in het derde hoofdstuk is beschreven hadden deze benoemingen te maken met het verkrijgen van draagvlak voor de koning in het nieuwe koninkrijk. Alleen al in de periode 1815-1830 werden (om die steun te bereiken) vijftien Ministers van Staat benoemd. In de periode na 1830 was de frequentie waarmee Ministers van Staat werden benoemd nog altijd hoog. Zo werden er elk jaar Ministers van Staat benoemd en soms zelfs meerdere in een jaar. Zoals ook in het derde hoofdstuk is beschreven kunnen de benoemingen tot Minister van Staat rondom en na de grondwetherziening van 1848 ook niet los worden gezien van de vaststelling dat de koning aan macht had verloren. Echter op het gebied van voor het staatshoofd belangrijke benoemingen – ook om toekenningen van het ministerschap van Staat van personen die het staatshoofd goedgezind waren – kon de koning (alleen al via zijn handtekening die nodig was) nog wel zijn invloed laten gelden en daar heeft hij gebruik van gemaakt.

De vaststelling, ook aan de orde gekomen in hoofdstuk vier, dat Ministers van Staat eerder minister zijn geweest (met uitzondering van de oud-vice-president van de Raad van State) kan, zo blijkt uit de lijst, vanaf 1991 tot op heden ook als een regel van onge-

29 Zo werd in 1986 jhr. Van Lennep Minister van Staat zonder dat hij een ministerspost had bekleed.

30 De laatste twee Ministers van Staat van adel waren jhr. Tjarda van Starkenborgh Stachouwer (benoemd op 28 juni 1956) en baron De Vos van Steenwijk (benoemd op 11 juli 1946).

schreven recht gelden omdat dit patroon bij de benoemingen vanaf dat jaar is doorgezet. Dit betekent dus ook dat voor een benoeming tot Minister van Staat, anders dan voor die tijd, een beroep wordt gedaan op een kleiner bestand aan kandidaten dan voorheen het geval was.

Tot slot is vastgesteld dat Ministers van Staat vanaf 1956 niet meer van adel zijn. Hieruit zou de conclusie kunnen worden getrokken dat het ministerschap van Staat als het ware met zijn tijd is meegegaan. Anders gezegd kunnen ook de benoemingen tot Minister van Staat niet los worden gezien van een maatschappelijke tendens dat het minder gaat om (adellijke) afkomst en meer gaat om verdiensten van een – selecte – groep personen voor het algemeen belang.

# Summary

## *Ministers of State. Unknown and desired; from stage to the wings?*

### Chapter 1

In the Netherlands, the title of Minister of State is granted to a select set of senior politicians and administrators, generally towards the end of their career. They are appointed by the monarch, acting on a proposal by the cabinet. In this capacity, they are then asked to perform certain activities or to carry out specific tasks. Both the content of the Minister of State role itself and the appointment process are quite vague. Nevertheless, this exclusive ministerial title has considerable social status.

#### Problem description

The aim of this research study is to provide insight into the title of Minister of State. The problem description is as follows:

*What development* has taken place in the role of Minister of State; what has the legal and political *significance* of the Minister of State been; and *what* can be said about the present-day role of Minister of State, in the Netherlands and in various other countries?

The study is historical-systematic and legal in nature, and makes use of literature and source research. In view of the fragmented availability of source material relating to the Minister of State, a large amount of data on the Ministers of State appointed between 1815 and 2023 was also collected and analysed. The current Ministers of State were another important source of information in building up a picture of the precise content of this exclusive ministerial post. Several Ministers of State were contacted and interviewed for this purpose. From the scientific viewpoint, this contributed to learning more about the role and institution of Minister of State.

### Chapter 2

Chapter 2 investigates the development of the Minister of State from a historical perspective. The research shows that the title Minister of State (*Minister van Staat* or *Staatsminister*) in the Netherlands dates back to 1805-1806, when the Kingdom of Holland was ruled by a French monarch. In fact, the roots of the Minister of State lie even

deeper, and originate in the government system of France: the position of *Ministre d'État* existed there as early as the reign of Louis XIV.

At the beginning of the nineteenth century, Ministers of State in the Netherlands were in charge of departments. It was William I who, in around 1815, created a distinction between regular ministers (for a specific political area) and Ministers of State, as ministers without portfolio. They served as 'senior advisers' to the king.

In the period between 1842 and 1850, the advisory task of Ministers of State reached something of a high point, when they were given a seat in the cabinet. However, the Constitution of 1848 and the introduction of 'ministerial responsibility' resulted in Ministers of State, who were not 'real' ministers, being deprived of this seat. Since that time, Minister of State is a purely honorary title.

### Chapter 3

In Chapter 3 the various appointments as Minister of State are studied for each monarch. Analysis of these appointments reveals the recurring theme that they are an expression of gratitude: a recognition of services rendered to the nation; and moreover, an accolade of great honour, because the title of Minister of State is held in high regard.

In addition, it is possible to identify other underlying or specific reasons for appointing someone as a Minister of State. William I in particular used the award of this title as more than just a token of thanks. It was a strategic means to make use of an individual's experience and could serve to gain the support of groups of people in the new kingdom. Parallel to the appointments as a Minister of State, William I also pursued a nobility policy, both within and outside the set of appointees, aimed at exerting further influence in society through these royal decrees, in order to achieve his goals. After William I, the instrumental function of the Minister of State post immediately diminished.

However, Ministers of State were still utilised to provide the monarch with counsel or advice on complex or sensitive issues. William II appointed many of his confidants and close friends as Ministers of State. In the period after 1848, conferring this title was a way for the king to continue to exert influence, despite his power having been reduced with the introduction of ministerial responsibility. This was especially true of William III. From 1848, awarding the title of Minister of State acquired a more symbolic meaning. Although Ministers of State could still act as advisers to the government (and hence no longer exclusively to the king), the underlying, strategic purpose of an appointment had been lost. The title of Minister of State, and its conferral, thus shifted progressively from being an instrument of influence or control to being an instrument of reward. It increasingly served to 'simply' thank the recipients for their efforts. This does not mean, however, that the specific type of monarch no longer played a part in the appointments. For instance, Wilhelmina had more confidence in the independent opinion of Ministers of State than in the 'regular' ministers, because

she saw the latter as ‘merely’ transient. Juliana appointed the fewest Ministers of State in absolute terms, and was more inclined to seek advice from people in her own personal and social circle than from Ministers of State. Beatrix, on the other hand, felt the need to be advised by people who could give their opinion as frankly and neutrally as possible, and therefore turned to the Ministers of State for counsel.

## Chapter 4

Chapter 4 examines the present-day role of Minister of State. The research reveals that neither the process surrounding the award of this title nor the content of the role is transparent. It is not clear how someone becomes a Minister of State, what they must have done for this and what they subsequently actually do.

The monarch and the prime minister together play an important and decisive part in the appointment process. The prime minister has a leading role and proposes candidates to the king, while the king is also emphatically involved in the process.

An official profile of the Minister of State has never been formulated, but this study found that there are a number of general principles or informal criteria regarding who may be eligible for appointment. These principles or criteria can serve as a normative framework for appointments as Minister of State. Candidates must be *politicians and administrators* who:

- have a broad and excellent service record in public administration. Government ministers are often appointed, especially former prime ministers and ministers of Foreign Affairs. An exception can be found in the appointments of former vice-presidents of the Council of State, who had not necessarily been a minister but had served as an important and neutral adviser to the monarch;
- no longer actively fulfil another primary position;
- are distanced from current politics but are often still active within public life;
- satisfy the criterion that ‘it is beyond all doubt’ that the potential candidate is eligible to be appointed as a Minister of State.

The activities performed by a Minister of State in the Netherlands are mainly ceremonial in nature. From time to time, the government or monarch may call upon the Minister of State to ‘accomplish a specific task’. Ministers of State are also often asked to go abroad (alone or with others) to represent the Netherlands, for example on a state visit or at a head of state’s inauguration, a funeral or a mission. Ministers of State do not have an official position or function, and do not receive a salary. They also have no specific powers and are not required to render account to parliament.



## Chapter 5

In Chapter 5 a comparative legal study is made of whether other countries also have a Minister of State and what parallels and differences can be seen in relation to this title in the Netherlands. The research shows that only Belgium has a Minister of State similar to the role in the Netherlands. It should be noted, however, that in Belgium it is even more an honorary title than here. In the other countries that were studied, the Minister of State was often found to be an ordinary, 'regular' minister, who is also granted further specific powers.

## Chapter 6

Chapter 6 brings together the findings of the research study and presents the conclusions that were drawn. The study reveals that the Minister of State role at the present time is quite exceptional. On the one hand, Ministers of State are not real ministers, while on the other hand, they are held in high regard. The role is thus not confined to an honorary title, especially because a Minister of State may still be required to fulfil various activities. Confirmation is therefore found for the hypothesis stated in Chapter 1, that this exclusive ministerial post involves more than just an honorary title.

The legal significance of the Minister of State title was brief and limited. In the period between 1815 and 1848, a Minister of State was initially a minister *with* a portfolio, and then *without* portfolio. The political and diplomatic significance is greater and took shape in the period after 1848, when the role of a Minister of State was to act as a neutral adviser or representative of the government.

The research study additionally gave insight into the unwritten criteria regarding who may be eligible for appointment as a Minister of State. More clarity was also obtained with respect to the process of appointment, and in particular the role of the monarch and prime minister in this.

Although the Minister of State role is historically and politically derived from France, in the Netherlands it is an 'invented tradition'.

# LITERATUURLIJST

## **Aalders 2018**

Gerard Aalders, *Wilhelmina. Mythe, fictie en werkelijkheid*, Just Publishers B.V. 2018.

## **Aalders 2020**

Gerard Aalders, *Oranje Zwartboek. Een ontluisterende geschiedenis van onze koninklijke familie*, Just Publishers B.V. 2018.

## **Adams 2011**

Maurice Adams, 'Wat de rechtsvergelijking vermag. Over onderzoeksdesign', *AA* 2011, p. 192-200.

## **Aerts 1999**

Remieg Aerts, 'Een staat in verbouwing. Van republiek naar constitutioneel koninkrijk, 1780-1848', in: Remieg Aerts, Herman de Liagre Böhl, Piet de Rooy en Henk te Velde, *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*, Nijmegen/Amsterdam: Sun 1999, p. 11-95.

## **Aerts & Deneckere 2015**

Remieg Aerts en Gita Deneckere, 'Inleiding', in: Remieg Aerts en Gita Deneckere, *Het (on)Verenigd Koninkrijk 1815-1830 > 2015*, Brugge: Die Keure 2015, p. 8-21.

## **Aerts 2018**

Remieg Aerts, *Thorbecke wil het, Biografie van een staatsman*, Amsterdam: Prometheus 2018.

## **Angelo 2015**

Anthony H. Angelo, *Constitutional Law in New Zealand*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

## **Bagehot 1867**

Walter Bagehot, *The English Constitution*, London: Chapman and Hall 1867.

## **Barbiche 2001**

Bernard Barbiche, *Les institutions de la monarchie française à l'époque moderne*, Paris: Presses Universitaires de France (PUF).

## **Beelaerts van Blokland 1981**

G. Beelaerts van Blokland, '1880-1980, Het beeld van Koningin Wilhelmina', in: C.A. Tamse (red.), *Koningin Wilhelmina*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff 1981, p. 22-41.

## **Bekker 2020**

R. Bekker, 'Ministeries', in: E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling en R. Nehmelman (red.), *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 97-153.

## **De Beaufort 1948**

Henriëtte L.T. de Beaufort, *Gijsbert Karel van Hogendorp. Grondlegger van het koninkrijk*, Rotterdam/Antwerpen: A.D. Donker Uitgever 1948.

## **Van den Berg & Van Dorp 2022**

Caspar van den Berg en Erik-Jan van Dorp, 'Sybilla Dekker', in: *De top kijkt om. Interviews met*

*oud-bewindspersonen en oud-topambtenaren*, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2022, p. 74-83.

**Van den Berg & Vis 2013**

J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2013.

**Van den Berg 2016**

J.Th.J. van den Berg, *Macht verloren, gezag versterkt. Historische en staatsrechtelijke opmerkingen over het koningschap in Nederland*, Amsterdam: Elsevier 2016.

**Beyens 2021**

Nele Beyens, *Els Borst. Medicus in de politiek*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 2021.

**Bleich 2018**

Anet Bleich, *De stille diplomaat. Max van der Stoep. 1924-2011*, Amsterdam: Balans 2018.

**Blom & Lamberts 2019**

J.C.H. Blom en E. Lamberts, *Geschiedenis van de Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus 2019.

**De Boer 1994**

Th.M. de Boer, 'Uitgangspunten van een rechtsvergelijkende studie: een paradigma voor de lage landen', *AA* 1994, p. 303-310.

**Van Boom & Van Gestel 2015**

Willem van Boom en Rob van Gestel, 'Rechtswetenschappelijk onderzoek. Een samenvatting van de uitkomsten van een landelijke enquête', *NJB*, 2015/960, p. 1336-1347.

**Bootsma 2013**

Peter Bootsma, 'Beatrix en de politiek', in: Han van Bree (red.), *Beatrix. Koningin der Nederlanden*, Houten-Antwerpen: Spectrum 2013, p. 48-73.

**De Bosch Kemper 1865**

J. de Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt en staatsbestuur*, Vermeerderde uitgave, bijgewerkt tot de wetgeving op 10 Augustus 1865. Amsterdam: Müller 1865.

**Bovend'Eert & Burkens 2012**

P.P.T. Bovend'Eert en M.C. Burkens, 'De Bondsrepubliek Duitsland', in: L.F.M. Besselink, P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg en R. de Lange (red.), *Staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012, p. 59-118.

**Bovend'Eert 2020**

P.P.T. Bovend'Eert, 'De regering', in: E.R. Muller, H.R.B.M. Kummeling en R. Nehmelman (red.), *Instituten van de staat*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 39-68.

**Van den Braak 2019**

Bert van den Braak, *Haagse bespiegelingen. Over parlement en politiek*, Diemen: EW 2019.

**Van den Braak & Van den Berg 2017**

B.H. van den Braak en J.Th.J. van den Berg, *Zeventig jaar zoeken naar het compromis. Parlementaire geschiedenis van Nederland deel 11, 1946-2016*, Amsterdam: Bert Bakker 2017.

**Van Bree 2013**

Han van Bree, *Beatrix. Koningin der Nederlanden*, Houten-Antwerpen: Spectrum 2013.

**Brouwer 1997**

J.W.L. Brouwer, 'Beatrix versus Juliana of hoe het regerend staatshoofd het altijd beter doet dan zijn voorganger' *Politiek (E) Opstellen*, 17, (1997), p. 9-20.

**De Bruin 2012**

Renger E. de Bruin, *Bedreigd door Napoleon. De Ridderlijke Duitse Orde, Balije van Utrecht 1753-1838*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2012.

**Charters 2011**

Claire Charters, 'Comparative constitutional law and Indigenous peoples: Canada, New Zealand and the USA', in: Tom Ginsburg en Rosalind Dixon, *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 170-188.

**Chorus 2013**

Jutta Chorus, *Beatrix, dwars door alle weerstand heen*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact 2013.

**Claes, Heringa, Van der Sluis & Stremmer 2021**

Monica Claes, Aalt Willem Heringa, Marijn van der Sluis en Maarten Stremmer, *Rechtsvergelijkend onderzoek constitutionele toetsing*, Maastricht: Maastricht University 2021.

**O'Connor 2009**

Patrick O'Connor, *The constitutional role of the privy council and the prerogative, a JUSTICE report*, Southampton: Hobbs the Printers Ltd. 2009, p. 1-26.

**Colenbrander 1908**

H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet. Bronnenverzameling, eerste deel*, 1814, 's-Gravenhage: 1908.

**Colenbrander 1913**

H.T. Colenbrander (red.), *Gedenkschriften van Anton Reinhard Falck*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1913, p. 408-410.

**Daalder & Gaemers 2014**

Hans Daalder en Jelle Gaemers, *Premier en elder statesman. Willem Drees 1886-1988. De jaren 1948-1988*, Amsterdam: Balans 2014.

**Dicey 1887**

A. Dicey, *The Privy Council*, Oxford: Book on Demand ltd. 1887.

**Van Ditzhuyzen 1990**

R.E. van Ditzhuyzen, 'Charles Ignace Philippe graaf de Thiennes de Lombise, Lid Eerste Kamer 1815-1830, Eerste Voorzitter Eerste Kamer', in: A. Postma, L.M. de Rijk, A. Sprey, J.J. Vis en Y.P.W. van der Werff (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*, 's-Gravenhage: SDU 1990, p. 58-82.

**Le Divellec & De Villiers 2017**

Armel Le Divellec et Michel de Villiers, *Dictionnaire du droit constitutionnel*, Sirey 2017.

**Dölle 2006**

A.H.M. Dölle, 'De Constitutie voor het Koninkrijk Holland van 1806', in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2006, p. 25-45.

**Dölle 2014**

A.H.M. Dölle, 'De Constitutie voor het Koninkrijk Holland van 1806', in: Hansko Broeksteeg, Dineke Dölle-Uildriks, Eric Janse de Jonge en Pia Lokin-Sassen, *Beziëld Staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*, Deventer: Kluwer 2014, 1.8.1-1.8.10, p. 91-112.

**Donner 2017**

J.P.H. Donner, 'De Raad van State in het Nederlandse staatsbestel (toespraak van 19 januari 2017), opgenomen' in: Bart-Jan van Ettehoven, Jaap Polak, Gerard Roes, Luc Verhey, Ben Vermeulen, Leontine Weesing-Loeber en Arnold Weggeman (red.), *Donner und Blitz. Lezingen en toespraken van Piet Hein Donner*, Amsterdam: Boom juridisch 2018, p. 229-239.

**Dooyeweerd 1917**

H. Dooyeweerd, *De ministerraad in het Nederlandsche staatsrecht* (diss. Amsterdam), Amsterdam: Wed. G. van Soest 1917.

**Drees sr. 1981**

W. Drees sr., 'Koningin Wilhelmina', in: C.A. Tamse (red.), *Koningin Wilhelmina*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff 1981, p. 73-80.

**Dronkers 2000**

J. Dronkers, 'Is Nederlandse adel gedurende de twintigste eeuw maatschappelijk relevant gebleven?', *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 27, nr. 3, oktober 2000, p. 233-268.

**Duhamel & Tusseau 2020**

Olivier Duhamel en Guillaume Tusseau, *Droit constitutionnel et institutions polituques*, Seuil 2020.

**Dupriez 1892**

L. Dupriez, *Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique (1)*, Paris: Rothschild 1892.

**Duyverman 1987**

J.P. Duyverman, *Uit de geheime dagboeken van Aeneas Mackay. Dienaar des Konings 1806-1876*, Houten: De Haan 1987.

**Efthymiou 2019**

N.S. Efthymiou, 'De Grondwet van 1814 en de Grondwet van 1815', *TvCR*, januari 2019, p. 24-50.

**Van Empel 2019**

Martijn van Empel, *Ivo Samkalden. Een rechtlijnig democraat*, 2019, Amsterdam: Prometheus 2019.

**Engels 1983**

J.W.M. Engels, 'De minister van Staat', *TvO*, jrg. 9, 22 december 1983, p. 572-576.

**Engels 1987**

J.W.M. Engels, *De Minister zonder Portefeuille* (diss. Groningen), Groningen: Wolters-Noordhoff 1987.

**Engels 2013**

J.W.M. Engels, Constitutionele observaties bij de minister van Staat, in: C. van Baalen e.a. (red.), *De Republiek van Oranje, 1813-2013. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2013*, Amsterdam: Boom 2013, p. 77-89.

**Everett 2016**

Michael Everett, *The Privy Council*, Briefing Paper, London: House of Commons Library 2016, p. 1-15.

**Fasseur 2001**

Cees Fasseur, *Wilhelmina. Krijgshaftig in een vormeloze jas*, Amersfoort: Balans 2001.

**Fasseur 2003**

Cees Fasseur, *Wilhelmina. De jonge koningin*, Amsterdam: Olympus 2003.

**Fasseur 2008**

Cees Fasseur, *Juliana & Bernhard. Het verhaal van een huwelijk 1936-1956*, Amsterdam: Balans 2008.

**Fasseur 2011**

Cees Fasseur, *De gekroonde republiek*, Amsterdam: Balans 2011.

**Fasseur 2012**

Cees Fasseur, *Een dame van ijzer. Koningin Wilhelmina en de nationale gedachte*, Amsterdam: Balans 2012.

**Fessard De Foucault 1972**

Bertrand Fessard De Foucault, 'Les ministres d'État', in: *Revue française de science politique*, 22e année, no. 1, 1972, p. 5-25.

**Florijn 1993**

Nico Florijn, *Rechtsvergelijking in het wetgevingsproces* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1993.

**Foillard 2018**

Philippe Foillard, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Bruxelles: Éditions Bruylant 2018.

**Francois 1977**

Luc Francois, 'Politieke integratie of exclusie? Belgische notabelen tussen 1785 en 1835', *Belgisch Tijdschrift voor de Nieuwste Geschiedenis*, jrg. 8, nr. 2, 1977, p. 153-183.

**De Gaay Fortman 1981**

W.F. de Gaay Fortman, 'Koningin Wilhelmina en de ontwikkeling van het constitutionele koningschap', in: C.A. Tamse (red.), *Koningin Wilhelmina*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff 1981, p. 81-91.

**Geertjes & De Zanger 2011**

Gert Jan Geertjes en Wouter de Zanger, 'Over de grenzen van het recht', *AA* 2011, p. 52.

**Geertjes 2021**

Gert Jan Geertjes, *Staatsrecht en conventie in Nederland en het Verenigd Koninkrijk* (diss, Leiden), Zutphen: Paris 2021.

**Geertjes 2022**

Gert Jan Geertjes, 'Machtverdeling, Grondwet en conventie', *AA* 2022, p. 315-325.

**Gerretson 1936**

C. Gerretson, *Muiterij en scheuring 1830 (eerste en tweede deel)*, Leiden: A.W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij n.v. 1936.

**Van Gestel & Vranken 2007**

R.A.J. van Gestel, J.B.M. Vranken, m.m.v. J.L.M. Gribnau en H.E.B. Tijssen, 'Rechtswetenschappelijke artikelen. Naar criteria voor methodologische verantwoording', *NJB* 2007/24, p. 1448-1461.

**Ginsburg & Dixon 2011**

Tom Ginsburg en Rosalind Dixon, *Comparative Constitutional Law*, Cheltenham: Edward Elgar 2011.

**Gosses & Japikse 1927**

I.H. Gosses en N. Japikse, *Handboek tot de Staatkundige Geschiedenis van Nederland*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1927.

**De Graaf 2018**

Beatrice de Graaf, *Tegen de terreur. Hoe Europa veilig werd na Napoleon*, Amsterdam: Bert Bakker 2018.

**Grever 2005**

Maria Grever, "'Meer dan zichzelf". Politiek en sekse bij koningin Beatrix', in: C.A. Tamse (red.), *De stijl van Beatrix. De vrouw en het ambt*, Amsterdam: Balans 2005, p. 73-96.

**Gröpl 2021**

Christoph Gröpl, *Staatsrecht 1 Staatsgrundlagen, Staatsorganisation, Verfassungsprozess*, C.H. Beck 2021.

**De Gunten, Martin, Niogret & Zwang 2020**

B. de Gunten, A. Martin, M. Niogret en A. Zwang, *Les institutions de la France*, Nathan 2020.

**Gustafson 2007**

Barry Gustafson, *Kiwi Keith. A biography of Keith Holyoake*, Auckland: Auckland University Press.

**De Haan 2004**

Ido de Haan, *Politieke reconstructie. Een nieuw begin in de politieke geschiedenis*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2004.

**De Haan 2013**

Ido de Haan, 'Een nieuwe staat', in: Ido de Haan, Paul den Hoed en Henk te Velde (red.), *Een*

*nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2013, p. 9-33.

#### Hagen 2012

Edwina Hagen, *President van Nederland. Rutger Jan Schimmelpenninck 1761-1825*, Amsterdam: Balans 2012.

#### Hague & Harrop 2004

Rod Hague and Martin Harrop, *Comparative Government and Politics*, New York: Palgrave Macmillan 2004.

#### Hallebeek & Sirks 2012

J. Hallebeek en A.J.B. Sirks, 'Inleiding', in: A.M.J.A. Berkvens, J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red.), *Het Franse Nederland: de inlijving 1810-1813. De juridische en bestuurlijke gevolgen van de 'Réunion' met Frankrijk*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2012, p. 7-12.

#### Hallo 1830

F.J. Hallo, *Bijdragen tot de geschiedenis der Nederlanden*, Amsterdam: Moolenijzer 1830, p. 90.

#### Harouel 2006

J.-L. Harouel, 'De "familiepolitiek" van Napoleon 1', in: J. Hallebeek en A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2006, p. 11-24.

#### 't Hart 1993

P. 't Hart, 'Publieke ondernemers in Babylonische netwerken: grote projecten en politiek-bestuurlijk management', *Beleid & Maatschappij*, nr. 3, 1993, p. 126-142.

#### Heringa, Van der Velde, Verhey & Van der Woude

A.W. Heringa, J. van der Velde, L.F.M. Verhey en W. van der Woude, *Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2018.

#### Heringa 2019

Aalt Willem Heringa, *Constitutions Compared. An introduction to Comparative Constitutional Law*, Cambridge-Antwerpen-Chicago: Intersentia 2019.

#### Den Hertog 2007

Johan den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935): Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie*, Amsterdam: Boom 2007.

#### Van den Heuvel 1894

Jules van den Heuvel, 'Des ministres d'État en Belgique', *Revue sociale et politique*, nr. 4, 1894, p. 19-27.

#### Hirsch Ballin 1987

E.M.H. Hirsch Ballin, 'De ondersteunende dienst van de regeringsleider', in: *Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken*, publicatie WRR, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1987, p. 87-124.

#### Hirsch Ballin & Verheij 1994

E.M.H. Hirsch Ballin en N. Verheij, 'Rechtsvergelijking in het bestuursrecht', AA 1994, p. 371-380.

#### Hobsbawn & Ranger 1983

Eric Hobsbawn en Terence Ranger, *The Invention of Tradition*, Cambridge: University Press 1983.

#### Hoekstra 1983

R.J. Hoekstra, *De ministerraad in Nederland. Preadvises voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1983.

#### Hofstede, Hofstede & Minkov 2011

Geert Hofstede, Gert Jan Hofstede en Michael Minkov, *Allemaal andersdenkenden. Omgaan met cultuurverschillen*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact 2011.

**Van Hogendorp 1901**

Gijsbert Karel van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften*, vijfde deel, 1813-maart 1815, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1901.

**Van Hogendorp 1902**

Gijsbert Karel van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften*, zesde deel, Grondwet 1814, 1815-1825, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1902.

**Van Hogendorp 1903**

Gijsbert Karel van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften*, zevende deel, 1825-1834, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1901.

**Horbach, Lefeber & Ribbelink 2007**

Nathalie Horbach, René Lefeber en Olivier Ribbelink, *Handboek Internationaal Recht*, Den Haag: T.M.C. Asser Press.

**Van der Horst 2013**

Han van der Horst, *Nederland. De vaderlandse geschiedenis van de prehistorie tot nu*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2013.

**Hooykaas 1979**

G.J. Hooykaas, 'Het reglement van de Raad van Ministers van 1850: beschouwingen en bescheiden over "Thorbecke's eigenlijke revolutie"', in: *Figuren en Figuraties*. Acht opstellen aangeboden aan J.C. Boogman, *Historische Studies xxxvii*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1979, p. 169-191.

**Hooykaas 2002**

G.J. Hooykaas, met medewerking van M. Kooijmans en E. Swart, *De briefwisseling van J.R. Thorbecke, deel vii 1862-1872, Bijlagen*, 's-Gravenhage: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 2002.

**Hubrecht 1858**

P.F. Hubrecht, 'De Ministerraad', *Bijdragen tot de kennis van het staats- provinciaal en gemeentebestuur van Nederland*, 1858, p. 285.

**Ismayr 2003**

Wolfgang Ismayr, 'Das politische System Deutschlands', in: Wolfgang Ismayr (red.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich 2003, p. 457.

**Jahn 2003**

Detlef Jahn, 'Das politische System Schwedens', in: Wolfgang Ismayr (red.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich 2003, p. 97-120.

**James 2009**

Oliver James, 'Central State', in: Matthew Flinders, Andrew Gamble, Colin Hay en Michael Kenny, *The Oxford Handbook of British Politics*, New York: Oxford University Press 2009, p. 342-361.

**Janssens 1981**

Paul Janssens, 'De restauratie van de adelstand in het Koninkrijk der Nederlanden', *Journal of Belgian History*, 1981, p. 389-421.

**De Jong 1970**

L. de Jong, *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, deel 3, mei '40*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1970.

**De Jong 1979**

L. de Jong, *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, deel 9, Londen eerste helft*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1979.



**Joustra 2013**

Arendo Joustra, *Vier relaties van Beatrix: Ruud Lubbers, Europa, de Prins-Gemaal en de Natie*, Amsterdam: Elsevier Boeken 2013.

**Van der Kaaij 2012**

Meindert van der Kaaij, *Een eenzaam staatsman Dirk de Geer (1870-1960)*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2012.

**Van Kemenade 2003**

J.A. van Kemenade, *Wakken in het kroos, Opmerkelijke ervaringen uit dertig jaar publieke dienst*, Den Haag: Elsevier 2003.

**Kempf 2003**

Udo Kempf, 'Das politische System Frankreichs', in: Wolfgang Ismayr (red.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich 2003, p. 301-312.

**Kennedy 2021**

James C. Kennedy, *Een beknopte geschiedenis van Nederland*, Amsterdam: Prometheus 2021.

**Kersten 2010**

Albert Kersten, *Luns. Een politieke biografie*, Amsterdam: Boom 2010.

**Kikkert 1990**

J.G. Kikkert, *Koning Willem III. 1817-1890. Biografie*, Zwolle: Het Spectrum 1990.

**Kikkert 1995**

J.G. Kikkert, *Geld, macht & eer. Willem I. Koning der Nederlanden en Belgen 1772-1843*, Utrecht: Uitgeverij Scheffers 1995.

**Kikkert 1999**

J.G. Kikkert, *Juliana. Een vorstelijk leven*, Utrecht: Poseidon Pers 1999.

**Kikkert 2002**

J.G. Kikkert, *De misstappen van een koning. Willem II 1792-1849*, Soesterberg: Uitgeverij Aspect 2002.

**Kikkert 2010**

J.G. Kikkert, *De drie Oranje koningen Willem I, Willem II, Willem III*, Soesterberg: Uitgeverij Aspect 2010.

**Kjelleveld 2011**

L.A. Kjelleveld, *Rechtsbescherming tegen bestuurshandelen in Nederland, Noorwegen en Zweden*, Deventer: Kluwer 2011.

**Kluit 1954**

M.E. Kluit, *Cornelis Felix van Maanen, tot het herstel der onafhankelijkheid, 9 september 1769-4 december 1813*, Groningen/Djakarta: J.B. Wolters 1954.

**Koch 2006**

Jeroen Koch, *Abraham Kuyper. Een biografie*, Amsterdam: Boom 2006.

**Koch 2013**

Jeroen Koch, *Koning Willem I 1772-1843*, Amsterdam: Boom 2013.

**Koch 2018**

Jeroen Koch, *ORANJE in revolutie & oorlog. Een Europese geschiedenis 1772-1890*, Amsterdam: Boom 2018.

**Koopmans 1978**

T. Koopmans, *Vergelijkend publiekrecht*, Deventer: Kluwer 1978.

**Koopmans 2013**

T. Koopmans, 'Het nut van de rechtsvergelijking', *NJB* 2013, 59, p. 84-86.

**Koops, Bultje & Frijters 2008**

T. Koops, J.W. Bultje en H. Frijters, *De Canon. Wat elke Nederlander weten moet*, Antwerpen-Apeldoorn: Garant 2008.

**Korthals Altes 2017**

Frits Korthals Altes, *Zeven politieke levens. Herinneringen in dossiers*, Den Haag: Boom 2017.

**Kortmann & Broeksteeg 2012**

C.J.A.M. Kortmann en J.L.W. Broeksteeg, 'De Franse Republiek', in: L.F.M. Besseling, P.P.T. Boven' Eert, J.L.W. Broeksteeg en R. de Lange (red.), *Staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012, p. 119-190.

**Kossmann 1976**

E.H. Kossmann, *De lage landen 1780-1940. Anderhalve eeuw Nederland en België*, Amsterdam/Brussel: Elsevier 1976.

**Kroeze 2009**

Ronald Kroeze, 'Een typische Hollandse politicus? Floris Adriaan van Hall, Holland en politieke verandering in de jaren 1840', *Historisch Tijdschrift* jrg. 41, nr. 1, 2009, p. 14-34.

**Kuyper 1917**

A. Kuyper, *Antirevolutionaire staatkunde*, Kampen: J.H. Kok 1917.

**De Lange 1999**

R. de Lange, 'Ministeriële verantwoordelijkheid', *AA* 1999, p. 809-812.

**De Lange 2020**

R. de Lange, 'De constitutionele onrechtmatigheid van de prorogatie van het Britse parlement in 2019', *TvCR*, 2020 (11) 3, p. 314-330.

**Vande Lanotte, Bracke & Goedertier 2017**

Johan Vande Lanotte, Siegfried Bracke en Geert Goedertier, *België voor beginners: wegwijs in het Belgisch labyrint*, Brugge: Die Keure 2017.

**Leenknecht 1997**

Gert-Jan Leenknecht, *Vrijheid van onderwijs in vijf Europese landen. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de gemeenschappelijke rechtsbeginselen op het gebied van onderwijs in België, Duitsland, Engeland, Frankrijk en Nederland* (diss. Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1997.

**Leenknecht & Hirsch Ballin 2014**

G. Leenknecht en E.M.H. Hirsch Ballin, *Korte uitleg van de Grondwet*, Deventer: Kluwer 2014.

**Leenknecht, Kubben & Jacobs 2006**

Gert-Jan Leenknecht, Raymond Kubben en Beatrix Jacobs, *Opstand en Eenwording. Een institutionele geschiedenis van het Nederlandse openbaar bestuur*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers (wlp) 2006.

**De Liagre Böhl 1999**

Herman de Liagre Böhl, 'Consensus en polarisatie, spanningen in de verzorgingsstaat, 1945-1990', in: Remieg Aerts, Herman de Liagre Böhl, Piet de Rooy en Henk te Velde (red.), *Land van kleine gebaren. Een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990*, Nijmegen/Amsterdam: Sun 1999, p. 263-342.

**Lieftinck 1981**

P. Lieftinck, 'Openingswoord herdenkingscolloquium 30 augustus 1980', in: C.A. Tamse (red.), *Koningin Wilhelmina*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff 1981, p. 151-159.

**Lok 2009**

Matthijs Lok, *Windvanen. Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse Restauratie (1813-1820)*, Amsterdam: Bert Bakker 2009.

**Lok 2013**

Matthijs Lok, 'Koninkrijk van windvanen: het napoleontische bestuur en de staat van Willem I', in: Ido de Haan, Paul den Hoed en Henk te Velde (red.), *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2013, p. 105-111.

**Lok 2015**

Matthijs Lok, "'Tegen de partijgeest". Bestuurlijke netwerken in het Verenigd Koninkrijk', in: Remieg Aerts en Gita Deneckere (red.), *Het (on)Verenigd Koninkrijk 1815-1830 > 2015*, Brugge: Die Keure 2015, p. 61-68.

**Lijphart 1992**

A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, negende druk, Haarlem: H.J.W. Brecht 1992.

**Maas 1982**

P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1973*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1982.

**Manning 1979**

A.F. Manning, 'Koningin Wilhelmina', in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff 1979, p. 359-396.

**Manning 1991**

A.F. Manning, 'De monarchie in "Nederland"', *Res Publica* jrg. 33, nr. 1, 1991, p. 25-40.

**Mansholt 1981**

S.L. Mansholt, 'Persoonlijke herinnering aan Koningin Wilhelmina', in: C.A. Tamse (red.), *Koningin Wilhelmina*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff 1981, p. 180-182.

**Van Meerkerk 2013a**

Edwin van Meerkerk, 'Gijsbert Karel van Hogendorp: de man van 1813', in: Ido de Haan, Paul den Hoed en Henk te Velde (red.), *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2013, p. 35-41.

**Van Meerkerk 2013b**

Edwin van Meerkerk, *De gebroeders Van Hogendorp. Botsende idealen in de kraamkamer van het koninkrijk*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas Contact 2013.

**De Meij 2012**

J.M. de Meij, 'Het Koninkrijk Zweden', in: L.F.M. Besselink, P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg en R. de Lange (red.), *Staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012, p. 383-444.

**Van der Meulen 2013**

Dik van der Meulen, *Koning Willem III*, Amsterdam: Boom 2013.

**Moes 2012**

Jaap Moes, *Onder aristocraten. Over hegemonie, welstand en aanzien van adel, patriciaat en andere notabelen in Nederland, 1848-1914*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2012.

**Mostert 2011**

Gerard Mostert, *Marga Klompé 1912-1986: Een biografie*, Amsterdam: Boom 2011.

**Van Mourik 2012**

B. van Mourik, *Parlementaire controle op Europese besluitvorming. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar mandaatsystemen en parlementaire behandelingsvoorbehouden* (diss. Utrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

**Van Nieuwenhuizen 2005**

Bert van Nieuwenhuizen, *Wilhelmina een Koninklijke koppige Mevrouw*, Soesterberg: Uitgeverij Aspekt 2005

**Oderkerk 1999**

A.E. Oderkerk, *De preliminaire fase van het rechtsvergelijkend onderzoek* (diss. UvA), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999.

**Van Osch 2007**

Henk van Osch, *Jonkheer D.J. de Geer. De teloorgang van een minister-president*, Amsterdam: Boom 2007.

**Oud 1967**

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel 1, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967.

**Van Poelgeest 2013**

Bart van Poelgeest, 'Tussen oud en nieuw: het ontwerpen van de grondwet als een rechtshistorisch mozaïek', in: Ido de Haan, Paul den Hoed en Henk te Velde (red.), *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2013, p. 67-75.

**Van der Pot, Elzinga & De Lange 2006**

C.W. van der Pot, bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Kluwer: Deventer 2006.

**Prakke & De Lange 2012**

L. Prakke en R. de Lange, 'Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland', in: L.F.M. Besselink, P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg en R. de Lange (red.), *Staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer: Kluwer 2012, p. 319-382.

**Puchinger 1981**

G. Puchinger, 'Koningin Wilhelmina in de omgang met haar ministers', in: C.A. Tamse (red.), *Koningin Wilhelmina*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff 1981, p. 198-210.

**Puchinger 1982**

G. Puchinger, 'Koningin Juliana', in: C.A. Tamse (red.), *Vrouwen in het landsbestuur*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1982, p. 271-278.

**Puchinger 1984**

G. Puchinger, *Nederlandse minister-presidenten van de twintigste eeuw*, Amsterdam: Sijthoff 1984.

**Van Raalte 1915**

E. van Raalte, 'Minister van Staat', *RM Themis*, LXXVIE, 1915, p. 270-291.

**Van Raalte 1971**

E. van Raalte, *Staatshoofd en ministers. Nederlands Constitutionele Monarchie historisch-staatsrechtelijk*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1971.

**Rapporten van de Nationale ombudsman 2006 en 2012**

Rapporten van de Nationale ombudsman uit 2006 (2006/034) en februari 2012, Kroniek van een aangekondigde. Reflectie op transparantie bij politieke benoemingen.

**Rapport van de Raad voor het openbaar bestuur 2006**

Adviesrapport van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob), Benoemingen in het openbaar bestuur. Transparant, onderbouwd en functioneel, juli 2006, als pdf-document te vinden op de website van de Rob.

**Rehwinkel 1991**

J.P. Rehwinkel, *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* (diss. Groningen), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991.

**Roegiers & Van Sas 2001**

J. Roegiers en N.C.F. van Sas, 'Revolutie in Noord en Zuid (1780-1830)', in: J.C.H. Blom en E. Lamberts (red.), *Geschiedenis van de Nederlanden*, Baarn: NV Uitgevers 2001, p. 222-256.

**Rogers 2015**

David Rogers, *By royal appointment. Tales from the privy council – the unknown arm of government*, Londen: Biteback Publishing 2015.

**Roos 2004**

D.A. Roos, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor de koning, het koninklijk huis en de koninklijke familie: molensteen of werkbaar concept?', *AA* 53, 2004, p. 341-347.

**Roossens 1979**

Claude Roossens, 'Les ministres d'État', *Administration Publique. Revue du droit public et des sciences administratives*, juni 1979, p. 190-197.

**De Rooij 2005**

Piet de Rooij, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1815*, Alphen aan den Rijn: Haasbeek 2005.

**Saint-Bonnet & Sassier 2022**

Francois Saint-Bonnet en Yves Sassier, *Histoire des institutions avant 1789*, LGDJ 2022.

**Saint-Simon 1880**

Saint-Simon, *Écrits inédits de Saint-Simon, publiés sur les manuscrits conservés au dépôt des affaires étrangères*, Volume 1, Paris 1880.

**Van Sas 1979**

N.C.F. van Sas, 'E'en Amsterdamse realist: Willem Frederik Röell 1767-1835', in: *Figuren en Figuraties*. Acht opstellen aangeboden aan J.C. Boogman, *Historische Studies* xxxvii, Groningen: Wolters-Noordhoff 1979, p. 61-111.

**Van Sas 1998**

N.C.F. van Sas, 'Onder waarborging eener wijze constitutie', in: N.C.F. van Sas en H. te Velde (red.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, Culemborg: Technimedia 1998, p. 114-145.

**Van Sas 2008**

N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2008.

**Scholten 1985**

W. Scholten, 'Ministers van Staat', in: *In alle bescheidenheid moge ik opmerken*. Bundel opstellen opgedragen aan mr. H. Bruinsma, Den Haag: Raad van State 1985, p. 7-26.

**Schmitz 1966**

Yves Schmitz, *Willem I, Koning van Noord en Zuid*, Hasselt: Uitgeverij Heideveld 1966.

**Senelle, Clement & Van de Velde**

Robert Senelle, Miel Clement en Edgard van de Velde, *Handboek voor de Koning*, Tiel: Lannoo 2004.

**Sinninghe Damsté & Van de Vrugt 1992**

W.A. Sinninghe Damsté en M. van de Vrugt, 'De invloed van de adel op de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de periode 1815-1830', *De Negentiende Eeuw* jrg. 16, nr. 3, 1992, p. 131-151.

**Slijkerman 2001**

Diederick Slijkerman, *In dienst van de Kroon. Vice-presidenten van de Raad van State*, Zutphen: Walburg Pers 2001.

**Slijkerman 2020**

Diederick Slijkerman, *Visionair conservatisme. Gijsbert Karel van Hogendorp (1762-1834)*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2020.

**Smit 2002**

C.A.L. Smit, *Omwille der billijkheid. De strijd over de invoering van de inkomstenbelasting in Nederland*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 2002.

**Van der Steen 2004**

P. van der Steen, *Cals. Koopman in verwachtingen 1914-1971*, Amsterdam: Balans 2004.

**Stevens, Giebels & Maas 1994**

R.J.J. Stevens, L.J. Giebels en P.F. Maas, *De formatiedagboeken van Beel 1945-1973*, Nijmegen: Ten Brink B.V. 1994.

**Sturm 2003**

Roland Sturm, 'Das politische System Großbritanniens', in: Wolfgang Ismayr (red.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich 2003, p. 225-238.

**Sueur 1989**

Philippe Sueur, *Histoire du droit public français xve-xviii<sup>e</sup> siècle, 1/la constitution monarchique*, Paris: Presses Universitaires de France 1989, p. 200-225.

**Sijpersma 2020**

Pieter Sijpersma, *Hans Wiegel. De biografie*, Amsterdam/Antwerpen: Atlas Contact 2020.

**Tak & Fiselier 2004**

P.J.P. Tak en J.P.S. Fiselier, *Denemarken-Nederland. De rechtspleging vergeleken*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2004.

**Tamse 1979**

C.A. Tamse, 'Koning Willem III en Sophie', in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis*, Alphen aan den Rijn: A.W. Sijthoff 1979, p. 307-356.

**Tamse 1981**

C.A. Tamse, 'Inleiding', in: C.A. Tamse (red.), *Koningin Wilhelmina*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff 1981, p. 11-16.

**Tamse 2005**

C.A. Tamse, 'Meer licht op het Nederlandse koningschap', in: C.A. Tamse (red.), *De stijl van Beatrix. De vrouw en het ambt*, Amersfoort: Balans 2005, p. 7-26.

**Tjeenk Willink 2012**

H.D. Tjeenk Willink, *Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012.

**Tjeenk Willink 2012a**

Herman Tjeenk Willink, *Toespraak van de vice-president van de Raad van State tijdens de buitengewone vergadering ter gelegenheid van zijn afscheid*, Den Haag, 25 januari 2012.

**Tjeenk Willink 2020**

Herman Tjeenk Willink, *Groter denken, kleiner doen. Een oproep*, Amsterdam: Prometheus 2020.

**Uitterhoeve 2015**

Wilfried Uitterhoeve, 'Een innige vereeniging'. *Naar één Koninkrijk van Nederland en België in 1815*, Nijmegen: Vantilt 2015.

**Te Velde 2002**

Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 2002.

**Te Velde 2003**

Henk te Velde, *Het theater van de politiek*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 2003.

**Te Velde 2005**

Henk te Velde, 'Continuïteit en karakter. Het "moderne" en "elitaire" koningschap van Beatrix', in: C.A. Tamse (red.), *De stijl van Beatrix. De vrouw en het ambt*, Amsterdam: Balans 2005, p. 149-169.

**Te Velde 2006**

Henk te Velde, *Regentenmentaliteit. Hoe Nederlands is politiek in Nederland?*, oratie UL, mei 2006, pdf-bestand op website UL.

**Te Velde 2013**

Henk te Velde, 'De herdenkingen en betekenis van 1813', in: Ido de Haan, Paul den Hoed en Henk te Velde (red.), *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2013, p. 363-383.

**Viollet 1966**

Paul Viollet, *Histoire des Institutions Politiques et Administratives de la France 4*, Allemagne: Scienta Verlag Aalen 1966, p. 172-173.

**Vis 2005**

J.J. Vis, 'De staatsrechtelijke ruimte van koningin Beatrix', in: C.A. Tamse (red.), *De stijl van Beatrix. De vrouw en het ambt*, Amsterdam: Balans 2005, p. 27-52.

**Visser 2008**

R.K. Visser, *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen* (diss. Leiden), Amsterdam: Boom 2008.

**Voermans 2019**

Wim Voermans, *Het verhaal van de Grondwet. Zoeken naar wij*, Amsterdam: Prometheus 2019.

**Voermans 2021**

Wim Voermans, *Het land moet bestuurd worden. Machiavelli in de polder*, Amsterdam: Prometheus 2021.

**Voermans 2023**

Wim Voermans, *Onze constitutie. De geschreven en ongeschreven regels van het Nederlandse staatsbestel*, Amsterdam: Prometheus 2023.

**Vosters & Janssens 2015**

Rik Vosters & Guy Janssens, 'Willems Taalpolitiek in het Zuiden: een splijtzwam', in: Remieg Aerts en Gita Deneckere, *Het (on)Verenigd Koninkrijk 1815-1830 > 2015*, Brugge: Die Keure 2015, p. 153-163.

**Van de Waardt 2019**

M. van de Waardt, *De man van 1848 – Dirk Donker Curtius* (diss. Leiden), Nijmegen: Uitgeverij Vantilt 2019.

**Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male 2002**

H.D. van Wijk, bewerkt door W. Konijnenbelt en R.M. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Den Haag: Elsevier juridisch 2002.

**Wilhelmina 1959**

Wilhelmina, *Eenzaam maar niet alleen*, Amsterdam: Ten Have n.v. 1959.

**Wils 1997**

Lode Wils, 'Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden', Volume 112, Nederlands Historisch Genootschap 1997.

**Withuis 2016**

Jolande Withuis, *Juliana. Vorstin in een mannenwereld*, Amsterdam: De Bezige Bij 2016.

**Witte, Craeybeckx & Meynen 2005**

Els Witte, Jan Craeybeckx en Alain Meynen, *Politieke geschiedenis van België van 1830 tot heden*, Antwerpen: Standaard Uitgeverij 2005.

**Van Wijnen 1975**

H.A. van Wijnen, *De Kroon kan geen kwáád doen. Van de macht des konings. Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie*, Amsterdam: Contact 1975.

**Van Wijnen 1997**

H.A. van Wijnen, *De pers en het geheim van het Noordeinde*, Amsterdam: Balans 1997.

**Van Wijnen 2000**

H.A. van Wijnen, *De macht van de kroon*, Amersfoort: Balans 2000.

**Wolleswinkel 2012**

E.J. Wolleswinkel, *Nederlands adelsrecht. Wettelijke adeldom als historisch gegroeid instituut* (diss. Maastricht), 's-Gravenhage: Stichting De Nederlandse Leeuw 2012.

**Woyke 2003**

Wichard Woyke, 'Das politische System Belgiens', in: Wolfgang Ismayr (red.), *Die politischen Systeme Westeuropas*, Opladen: Leske + Budrich 2003, p. 389-401.

**Van Zanten 2013**

Jeroen van Zanten, *Koning Willem II*, Amsterdam: Boom 2013.



# Bijlagen

## Bijlage A Lijst Ministers van Staat

Aantal benoemd <sup>1</sup>	Jaar	Naam	Voormalige Functie	Nationaliteit	Van adel	Dienstjaren <sup>2</sup>	Benoemd door
1	1815	Hogendorp, <sup>3</sup> mr. G.K. graaf van	Lid Tweede Kamer + Voorzitter Staten-Generaal + RvS	NL	Ja #	twee	Willem I
2	1815	Thiennes de Lombize, <sup>4</sup> C.I.Ph. graaf de	Voorzitter Eerste Kamer	België	Ja ##		
3	1817	Röell, mr. W.F. baron	Minister (BiZa) + Vz. Eerste Kamer	NL	Ja	drie	
4	1818	Repelaer van Driel, jhr. O.	Minister (Onderwijs)	NL	Ja	vier	
5	1820	Appelius, mr. J.H.	RvS + Eerste Kamer	NL	Nee	vier	
6	1820	Six van Oterleek, mr. C.CH. baron	Minister (Financiën)	NL	Ja	zes	
7	1824	Nagell van Ampsen, A.W.C. baron van	Minister (BZ) + lid ps	NL	Ja	negen	
8	1826	Coninck, P.CH.G. ridder de	Minister (o.a. BiZa)	België	Ja	acht	
9	1828	Bus de Gisignies, L.P.J. burggraaf du	Tweede Kamer + Gouverneur ZB + Comm.-Gen. Ned-Ind.	België	Ja ##	-	
10	1828	Pallandt tot Keppel, F.W.F.Th. baron van	Lid ps + DG Eredienst	NL	Ja	dertien	
11	1829	Elout, mr. C.Th.	Minister (Fin. + Marine en Koloniën)	NL	Nee	acht	
12	1829	Goubau d'Hovorst, M.J.F.Gh. baron	DG Eredienst + Eerste Kamer	België	Ja ##	-	
13	1829	Membrede, jhr. A.Ch.	Tweede Kamer, Gouverneur Antwerpen + Eerste Kamer	NL	Ja	-	

- 1 Deze lijst is opgesteld mede aan de hand van de website <https://www.parlement.com>. Door alle benoemden per staatshoofd inzichtelijk te maken ontstaat een beeld van de (achtergrond en kenmerken van de) Ministers van Staat vanaf het begin van ons koninkrijk. De lijst kan als een aanvulling op het derde hoofdstuk worden beschouwd.
- 2 Het gaat hierbij om de dienstjaren als *minister* of als *vice-president* van de Raad van State.
- 3 Ontslagen als Minister van Staat vanwege kritiek op het financiële beleid.
- 4 Samen met de Ministers van Staat genoemd onder 9, 12 en 15 ontslagen vanwege de Belgische revolutie/afscheiding met België.

Aantal benoemd	Jaar	Naam	Voormalige Functie	Nationaliteit	Van adel	Dienstjaren	Benoemd door
14	1829	Mollerus, J.H. baron	RvS + minister (BiZa + Eredienst)	NL	Ja	dertien	
15	1829	Ursel, Ch.J. hertog d'	Minister (Waterstaat + Publieke Werken)	België	Ja ##	vier	
16	1832	Falck, mr. A.R.	Alg. Secr. + minister (Onderwijs, Nat. Nijverheid en Koloniën)	NL	Nee	zes	
17	1833	Zuylen van Nijvelt, H. baron van	Diplomaat + minister (Lond. Conferentie)	NL	Ja	zeven	
18	1834	Clifford, jhr. mr. G.G.	Tweede Kamer + Minister (Nat. Nijverheid en Koloniën)	NL	Ja	drie	
19	1835	Mey van Streefkerk, mr. J.G. baron de	RvS + secr. van Staat	NL	Ja	-	
20	1836	Schimmelpenninck, G. graaf	Diplomaat + hoofd Staatssecretarie	NL	Ja	-	
21	1837	Gennep, mr. A. van	RvS + Eerste Kamer	NL	Nee	een	
22	1839	Bosch, J. graaf van den	Gouv.-Gen. Ned.-Ind. + Minister (Koloniën)	NL	Ja	zes	
23	1840	Beelaerts van Blokland, jhr. mr. G.	Tweede Kamer, RvS + minister (Financiën)	NL	Ja	drie	Willem II
24	1840	Capellen van Berkenwoude, G.A.G.Ph. baron van der	Gouv.-Gen. Ned.-Ind., RvS, PS + minister BiZa en Eredienst	NL	Ja	-	
25	1840	Hugenpoth tot Aerdt, A.W.J. baron van	Minister (Justitie) + rechter + Eerste Kamer	NL	Ja	-	
26	1841	Doorn van Westcapelle, mr. H.J. baron van	Minister (BiZa) + secr. van Staat + RvS	NL	Ja	zes	
27	1841	Kock, H.M. baron de	Gouv.-Gen. Ned.-Ind. + minister (BiZa)	NL	Ja	-	
28	1841	Verstolk van Soelen, J.G. baron	Diplomaat + minister (BZ)	NL	Ja	vijftien	
29	1842	Maanen, mr. C.F. van	Minister (Justitie)	NL	Nee	27	
30	1842	Pélicy de Lichtervelde, F.J.M.Th. baron de	Rb/Ovj + minister (RK-Eredienst)	België	Ja	een	
31	1843	Duijn van Maasdam, mr. A.F.J.A. graaf van der	Kamerheer, Gouv. ZH + RvS	NL	Ja	-	
32	1843	Huijssen van Kattendijke, J.W. baron	Secr. Kab. des Konings + minister (BZ)	NL	Ja	twee	
33	1843	Rochussen, J.J.	Minister (Financiën)	NL	Nee	zes	
34	1846	Heeckeren tot Kell, W.H.A.C. baron van	Tweede Kamer + Gouv. Gld + Kamerheer	NL	Ja	-	
35	1846	Schimmelpenninck van der Oye van de Poll, W.A. baron	Tweede Kamer + minister (BiZa)	NL	Ja	vijf	
36	1847	Sarraz, J.A.H. de la	Minister (BZ)	NL	Ja	vijf	

Aantal benoemd	Jaar	Naam	Voormalige Functie	Nationaliteit	Van adel	Dienstjaren	Benoemd door
37	1848	Hall, mr. F.A. baron van	Minister (Justitie + Financiën)	NL	Ja	tien	
38	1848	Bentinck tot Nijenhuis, mr. A.A.	Diplomaat + tijdelijk minister (BZ)	NL	Nee	een	
39	1853	Fagel, R. baron	Diplomaat	NL	Ja	-	Willem III
40	1854	Baud, J.C. baron	Gouv.-Gen. Ned.-Ind. + minister (Koloniën)	NL	Ja	acht	
41	1855	Donker Curtius van Tienhoven, mr. W.B. (Willem)	Tweede Kamer + Hoge Raad	NL	Nee	-	
42	1855	Ewijck van Oostbroek en de Bilt, mr. D.J. van	Ambtenaar + CdK	NL	Nee	-	
43	1856	Donker Curtius, mr. D. (Dirk)	Tweede Kamer + minister (Justitie)	NL	Nee	vier	
44	1857	Duymaer van Twist, mr. A.J.	Tweede Kamer + Gouv.-Gen. Ned.-Ind.	NL	Nee	-	
45	1857	Forstner van Dambenoy, H.F.Ch. baron	Minister (Oorlog)	NL	Ja	zes	
46	1858	Poll, jhr. mr. W.G. van de	RvS	NL	Nee	tien	
47	1858	Rappard, mr. A.G.A. ridder van	Kab. des Konings + minister (Herv. Eredienst)	NL	Ja	vier	
48	1860	Boreel van Hogelanden, jhr. W. van	Tweede Kamer + CdK	NL	Ja	-	
49	1860	Goltstein, mr. J.K. baron van	Tweede Kamer + minister (BZ)	NL	Ja	twee	
50	1861	Lotsy, mr. J.S.	Tweede en Eerste Kamer + minister (Marine)	NL	Nee	vijf	
51	1862	Heemstra, mr. S. baron van	Tweede Kamer + CdK	NL	Ja	drie	
52	1863	Kock, jhr. mr. F.L.W. de	Kamerheer + Kab. des Konings	NL	Ja	-	
53	1865	Mackay van Ophemert en Zennewijnen, mr. A.E. baron	Tweede Kamer + RvS	NL	Ja	veertien	
54	1866	Thorbecke, mr. J.R.	Tweede Kamer + minister (BiZa)	NL	Nee	negen	
55	1867	Lightenvelt, mr. L.A.	RvS + minister (BZ)	NL	Nee	drie	
56	1867	Nepveu, C. baron	Minister (Oorlog) + Tweede Kamer	NL	Ja	een	
57	1871	Philipse, mr. J.A.	Gerechthof + Eerste Kamer	NL	Nee	-	
58	1872	Bosse, mr. P.Ph. van	Minister (8 x)	NL	Nee	twalf	
59	1872	Heeckeren tot Enghuizen, J.D.B.A. baron van	Diplomaat + gevolmachtigd minister te Wenen	NL	Ja	-	
60	1877	Limburg Stirum, L.G.A. graaf van	Eerste Kamer + CdK	NL	Ja	-	
61	1877	Mutsaers, mr. J.A.	Tweede Kamer + minister (RK Eredienst) + RvS	NL	Nee	vier	

Aantal benoemd	Jaar	Naam	Voormalige Functie	Nationaliteit	Van adel	Dienstjaren	Benoemd door
62	1881	Godefroi, mr. M.H.	Tweede Kamer + minister (Justitie)	NL	Nee	twee	
63	1883	Lynden van Sandenburg, mr. C.Th. graaf van	ps + Tweede Kamer + minister	NL	Ja	vijf	
64	1883	Modderman, mr. A.E.J.	Wetenschap + minister (Justitie)	NL	Nee	vier	
65	1885	Does de Willebois, jhr. mr. P.J.A.M. van der	CdK + minister (bz)	NL	Ja	vijf	
66	1885	Heemskerck Azn., mr. J.	Minister (BiZa) + RvS	NL	Nee	tien	
67	1887	Cremers, mr. E.J.J.B.	Minister (bz) + Tweede Kamer	NL	Nee	twee	
68	1887	Eysinga, jhr. mr. F.J.J. van	Eerste Kamer	NL	Ja	-	
69	1889	Reenen, jhr. mr. G.C.J. van	Tweede Kamer + RvS	NL	Ja	20	
70	1889	Zuylen van Nijeveld, mr. J.P.P. baron van	Tweede Kamer + minister (bz)	NL	Ja	een	
71	1891	Mackay, mr. A.E. baron	Tweede Kamer + minister (BiZa)	NL	Ja	drie	Wilhelmina
72	1895	Gericke van Herwijnen, mr. J.L.H.A. baron	Diplomaat + minister (o.a. bz)	Dld, later NL	Ja	drie	
73	1898	Panhuys, jhr. mr. J.A.E.A. van	Bgm + CdK + RvS	NL	Ja	vier	
74	1898	Gleichman, mr. J.G.	Minister + (lid en later Vz) Tweede Kamer	NL	Nee	twee	
75	1898	Vries, Azn., mr. G. de	Gedep. + minister (Justitie) + RvS	NL	Ja	twee	
76	1903	Bergansius, J.W.	Minister (Oorlog, Koloniën)	NL	Nee	zeven	
77	1904	Asser, mr. T.M.C.	Hoogleraar + RvS	NL	Nee	-	
78	1908	Kuyper, dr. A.	Tweede Kamer + minister (BiZa) + premier	NL	Nee	acht	
79	1909	Karnebeek, jhr. mr. A.P.C. van	CdK + minister + Tweede Kamer	NL	Ja	drie	
80	1909	Savornin Lohman, jhr. mr. A.F. de	Tweede + Eerste Kamer	NL	Ja	een	
81	1915	Cort van der Linden, mr. P.W.A.	Minister (Justitie, BiZa) + premier + RvS	NL	Nee	negen	
82	1923	Idenburg, A.W.F.	Minister (Koloniën) + RvS	NL	Nee	vijf	
83	1923	Nolens, dr. W.H.	Tweede Kamer	NL	Nee	-	
84	1926	Heemskerck, mr. Th.	Tweede Kamer + minister (BiZa) + premier	NL	Nee	twaalf	
85	1927	Karnebeek, jhr. mr. H.A. van	Minister (bz) + CdK	NL	Ja	negen	
86	1927	Ruijs de Beerenbrouck, jhr. mr. Ch.J.M. de	Tweede Kamer + minister (BiZa) + premier	NL	Ja	elf	

Aantal benoemd	Jaar	Naam	Voormalige Functie	Nationaliteit	Van adel	Dienstjaren	Benoemd door
87	1928	Fock, mr. dr. D.	Tweede Kamer + Gouv.-Gen. Ned.-Ind.	NL	Nee	drie	
88	1929	Colijn, dr. H.	Tweede + Eerste Kamer + minister (Oorlog, Financiën) + premier	NL	Nee	elf	
89	1931	Visser, dr. J.Th. de	Tweede Kamer + minister (Onderwijs)	NL	Nee	zeven	
90	1933	Geer, <sup>5</sup> jhr mr. D.J. de	Tweede Kamer + minister (o.a. Financiën) + premier	NL	Ja ###	twalf	
91	1934	Aalberse, mr. P.J.M.	Tweede Kamer + minister (Arbeid)	NL	Nee	zeven	
92	1936	Beelaerts van Blokland, jhr. mr. F.	Minister (bz) + RvS	NL	Ja	29	
93	1946	Vos van Steenwijk, mr. W.L. baron de	Eerste Kamer	NL	Ja	-	
94	1950	Kleffens, mr. E.N. van	Diplomaat + minister (bz)	NL	Nee	acht	Juliana
95	1951	Schaik, mr. J.R.H. van	Tweede Kamer + minister (o.a. Justitie)	NL	Nee	zeven	
96	1955	Gerbrandy, mr. P.S.	Hoogleraar + minister (o.a. Justitie)	NL	Nee	acht	
97	1956	Tjarda van Starckenborgh Stachouwer, jhr. mr. A.W.L.	Gouv.-Gen. Ned.-Ind. + CdK	NL	Ja	-	
98	1956	Beel, dr. L.J.M.	Minister (o.a. BiZa) + premier	NL	Nee	-	
99	1958	Drees, dr. W.	Tweede Kamer + minister (Sociale Zaken) + premier	NL	Nee	dertien	
100	1963	Oud, mr. P.J.	Tweede Kamer, minister (Financiën) + burgemeester + hoogleraar	NL	Nee	vier	
101	1966	Cals, mr. J.M.L.Th.	Tweede Kamer + staats-secretaris en minister (Onderwijs) + premier	NL	Nee	twalf	
102	1971	Klompé, dr. M.A.M.	Tweede Kamer + minister (CRM/ Maatsch. Werk)	NL	Nee	twalf	
103	1971	Donner, mr. dr. J.	Minister (Justitie) + Hoge Raad	NL	Nee	zeven	
104	1971	Romme, dr. C.P.M.	Minister (Soc. Zaken), Tweede Kamer + RvS	NL	Nee	twee	
105	1974	Burger, mr. J.A.W.	Tweede en Eerste Kamer + RvS	NL	Nee	een	
106	1980	Ruppert, dr. M.	Eerste Kamer + RvS	NL	Nee	zeven	Beatrix

5 Ontslagen als Minister van Staat vanwege het ingenomen standpunt over de handelwijze van de regering tijdens de Tweede Wereldoorlog.

Aantal benoemd	Jaar	Naam	Voormalige Functie	Nationaliteit	Van adel	Dienstjaren	Benoemd door
107	1983	Zijlstra, dr. J.	Minister (Financiën) + premier + DNB	NL	Nee	twalf	
108	1985	Toxopeus, mr. E.H.	Tweede Kamer + minister (BiZa) + CdK + RvS	NL	Nee	zes	
109	1985	Samkalden, dr. I.	Minister (Justitie), Tweede Kamer, burgemeester	NL	Nee	drie	
110	1986	Van Lennep, jhr mr. E.	Topambtenaar + SG OESO	NL	Nee	-	
111	1991	Van der Stoel, mr. M.	Tweede Kamer + Minister (BZ) + RvS	NL	Nee	vijf	
112	1995	Lubbers, drs. R.F.M.	Minister (EZ) + Tweede Kamer + premier + VN	NL	Nee	zestien	
113	1997	Scholten, mr. W.	Tweede Kamer + RvS	NL	Nee	zeventien	
114	1998	Van Mierlo, mr. H.A.F.M.O.	Tweede Kamer + minister (BZ)	NL	Nee	vijf	
115	2001	Korthals Altes, mr. F.	Tweede Kamer + minister (Justitie) + Eerste Kamer	NL	Nee	zeven	
116	2002	Van Kemenade, dr. J.A.	Minister (Onderwijs) + Tweede Kamer + burgemeester + CdK	NL	Nee	vijf	
117	2003	Kok, W.	Tweede Kamer + minister (Financiën) + premier	NL	Nee	elf	
118	2005	Van den Broek, mr. H.	Tweede Kamer + minister (BZ)+ EU/EC	NL	Nee	tien	
119	2007	Kooijmans, mr. P.H.	Minister (BZ)+ hoogleraar + rechter Int. Hof	NL	Nee	een	
120	2012	Borst, dr. E.	Minister (Volksgezondheid) + vicepremier	NL	Nee	acht	
121	2012	Tjeenk Willink, mr. H.D.	Topambtenaar AZ, Reg. Comm. + Eerste Kamer + RvS	NL	Nee	vijftien	
122	2018	Sorgdrager, mr. W.	OM, minister (Justitie), RvS	NL	Nee	vier	Willem-Alexander
123	2018	De Hoop Scheffer, mr. J.G.	Tweede Kamer + minister (BZ) + NAVO	NL	Nee	een	
124	2018	Dekker, S.M.	Minister (VROM)	NL	Nee	drie	
125	2018	Donner, mr. J.P.H.	Minister (Justitie en szw) + RvS	NL	Nee	veertien	
126	2022	Balkenende, prof. mr. dr. J.P.	Tweede Kamer + premier	NL	Nee	acht	

## Bijlage B Overzicht van geïnterviewde en benaderde personen

### Interviews

Dr. mr. L. van Poelgeest	Plv- secretaris-generaal, Ministerie van Algemene Zaken
Drs. M. de Bruyne	voorlichter fractie SGP, Tweede Kamer der Staten-Generaal
Dr. J.A. van Kemenade †	oud-minister van Onderwijs en Wetenschappen en Minister van Staat
Mr. F. Korthals Altes	oud-minister van Justitie en Minister van Staat
Mr. J.G. de Hoop Scheffer	oud-minister van Buitenlandse Zaken en Minister van Staat
Mr. W. Sorgdrager	oud-minister van Justitie en Minister van Staat
J. Geysels	Federaal en Vlaams parlements lid België en Minister van Staat

### Beantwoording vragen per mail

Mr. dr. H.D. Tjeenk Willink	oud-vice-president Raad van State en Minister van Staat
Mr. dr. R.K. Visser	oud-secretaris Raad van State
Mr. dr. A.M.H. Künzli	Ministerie van Buitenlandse Zaken
Dr. M. Wijers	Universiteit van Amsterdam (Scandinavië Studies)
Dr. E. Jiresch	Rijksuniversiteit Groningen (European Languages and Cultures)
Petra Beets	Ambassade van Zweden, Den Haag
Prof. dr. Paul Mitchell	Professor of Laws, University College London

## Bijlage C Het benoemingsbesluit van mr. P.W.A. Cort van der Linden

28 Januari 1915.

No. 57.



*Wilhelmina, bij de gratie Gods,*  
*Koningin der Nederlanden, Prinses van*  
*Oranje-Nassau, enz., enz., enz.*

Hebben goedgevonden en verstaan:

te benoemen tot Minister van Staat, den Tijdelijken Voorzitter van den Raad van Ministers Mr. P.W.A. Cort van der Linden, Onzen Minister van Binnenlandsche Zaken.

Onze Minister van Waterstaat is belast met de uitvoering van dit besluit, waarvan afschrift zal worden gezonden aan den Raad van Ministers.

's-Gravenhage, den 28 Januari 1915.

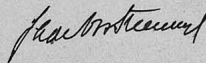
(get:) WILHELMINA.

De Minister van Waterstaat,  
 tijdelijk Onder-Voorzitter  
 van den Raad van Ministers,

(get:) C. LELY.

coll:  


Accordeert met deszelfs Origineel.  
 De Directeur van het Kabinet der Koningin,



Raad van Ministers.  
 -----



Bijlage D Aangeboden treinfaciliteit aan  
mr. P.W.A. Cort van der Linden

MINISTERIE VAN  
WATERSTAAT.

'S-GRAVENHAGE, den 15 Augustus 1925.

Excellentie ,

Ik heb de eer Uwer Excellentie te berichten, dat de Directie der Nederlandsche Spoorwegen zich welwillend bereid heeft verklaard om, evenals ten aanzien van Ministers reeds gebruikelijk was, ten behoeve van reizen van Ministers en van Ministers van Staat spoorwegcoupés te doen reserveeren, indien de wensch daartoe tijdig aan den stationschef van het station van vertrek kenbaar wordt gemaakt.

Hierbij zij opgemerkt, dat het wenschelijk is om daarbij tevens het station van bestemming op te geven, opdat ingeval van overstappen onderweg de noodige verdere voorziening kunnen worden getroffen.

Inmiddels heb ik de eer te zijn

Hoogachtend,

Uw Dw.,



Minister van Waterstaat.-

A a n  
den Heer Mr.P.W.A.Cort van der Linden,

Minister van S T A A T .-

=====

## Bijlage E Publicatie in de *Staatscourant* van de benoeming van mr. F. Korthals Altes

---

AZ

### **Benoeming mr. F. Korthals Altes tot Minister van Staat**

*Besluit van 26 oktober 2001, nr.  
01.005177*

Wij Beatrix, bij de gratie Gods,  
Koningin der Nederlanden, Prinses  
van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Hebben besloten en besluiten:

te benoemen tot Minister van Staat  
mr. F. Korthals Altes.

Onze Minister-President, Minister  
van Algemene Zaken is belast met de

uitvoering van dit besluit, waarvan  
mededeling zal worden gedaan in de  
Nederlandse Staatscourant en waar-  
van afschrift zal worden gezonden  
aan de Raad van Ministers.

*'s-Gravenhage, 26 oktober 2001.*

*Beatrix.*

*De Minister-President,*

*Minister van Algemene Zaken,*

*W. Kok.*

# Persoonsnamenregister\*

- Aalders, G. 67  
Agt, A.A.M. van 93, 94  
Appelius, J.H. 52  
Asser, T.M.C. 68, 73  
Balkenende, J.P. 98, 99, 103  
Beatrix, koningin der Nederlanden 14, 37, 67, 79, 80, 81, 83, 93, 94, 99, 103, 112, 128, 135  
Baud, J.C. 55, 66  
Baud, J.M. 13  
Beel, L.J.M. 75, 76, 131  
Berg, J.Th.J. van den 21, 58, 81  
Bergansius, J.W. 73  
Bernard van Lippe-Biesterfeld 75, 76  
Bildt, Carl 118  
Bolger, J. 114  
Borst-Eilers, E. 37, 81, 83, 86, 90  
Bosch, J. van den 45, 52  
Bosch Kemper, J. de 33  
Bovend'Eert, P.P.T. 25  
Brandt Corstius, H. 97  
Broek, H. van den 92  
Bruyne, M. de 14  
Burger, J.A.W. 78  
Bus de Gisignies, L.P.J. 46  
Cals, J.M.L.Th. 76, 93  
Carlos Hugo de Bourbon-Parma 75, 77  
Charles III, koning van het Verenigd Koninkrijk 114  
Claus, prins der Nederlanden 99  
Clifford, G.G. 52  
Colenbrander, H.T. 28  
Colijn, H. 72, 73  
Coninck, P.Ch.G. de. 44  
Cort van der Linden, P.W.A. 71, 72  
Davids, W. 103  
Dekker, S.M. 14, 37, 86, 90  
Dijkstal, H.F. 82  
Donker Curtius, D. 54  
Donner, J.P.H. 14, 93  
Dooyeweerd, H. 33, 35  
Drees, W. 77, 78, 93  
Van der Duyn van Maasdam, A.F.J.A. 23  
Elout, C.Th. 24  
Elzinga, D.J. 97  
Emma, koningin-regentes der Nederlanden 67, 69  
Engels, J.W.M. 25, 27, 33  
Fagel, R. 66  
Falck, A.R. 45  
Fessard de Foucault, B. 31  
Filip, koning der Belgen 112  
Fiselier, J.P.S. 109  
Forstner van Dambenoy, H.F.Ch. 66  
Friso, prins van Oranje-Nassau 99  
Gaay Fortman, W.F. de 93  
Gaulle, Charles de 31  
Geer, D.J. de 69, 95, 96, 97, 121, 128  
Gerbrandy, P.S. 76  
Gray, R. 114  
Hall, F.A. van 55, 58, 128  
Heeckeren tot Enghuizen, J.D.B.A. 66  
Hofmans, G. 75, 76  
Hogendorp, G.K. van 23, 24, 25, 26, 27, 39, 42, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 53, 84, 95, 115, 121, 123, 127, 128  
Holyoake, K. 114, 115  
De Hoop Scheffer, J.G. 14, 86, 92  
Hovorst, M.J.F.Gh. Goubau d' 45, 46  
Hubrecht, P.F. 33  
Idenburg, A.W.F. 68, 73, 128  
Irene van Lippe-Biesterfeld 75, 77  
Jong, P.J.S. de 76  
Juliana, koningin der Nederlanden 37, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 128, 135  
Kant, I. 19  
Kemenade, J.A. van 89, 103  
Kleffens, E.N. van 78, 92  
Klompé, M.A.M. 37, 76, 78, 89, 90, 97, 128  
Koch, J. 40, 44  
Kock, F.L.W. de 59, 62  
Koekkoek, A.K. 97  
Kok, W. 13, 82, 83, 93, 98

\* Dit register is uitsluitend gebaseerd op de namen die in de tekst zelf voorkomen. Niet op de noten.

- Kooijmans, P.H. 92  
 Korthals Altes, F. 82, 89, 90, 103  
 Kossmann, E.H. 25  
 Kuyper, A. 67, 70, 71, 84  
 Lennep, E. van 81, 83  
 Leopold I, koning der Belgen 110  
 Liefstinck, P. 68  
 Lightenvelt, L.A. 62  
 Limburg Stirum, L.G.A. van 66  
 Lodewijk XIV, koning van Frankrijk 29, 30, 36, 115, 134  
 Lodewijk Napoleon, koning van Holland 19, 21, 23, 38, 40, 50  
 Lubbers, R.F.M. 83, 93, 94, 98, 101  
 Luns, J.M.A.H. 94  
 Maanen, C.F. van 24  
 Maas, P.F. 81  
 Mackay, A.E. 62, 63, 64, 65  
 Marijnen, V.G.M. 77  
 Mérode, Felix de 110  
 Meulen, D. van der 62  
 Mierlo, H.A.F.M.O. van 83, 92  
 Mostert, G. 78, 89  
 Mûelenaere, Felix de 110  
 Mollerus, J.H. 44  
 Napoleon Bonaparte, keizer van Frankrijk 19, 21, 23, 25, 38, 39, 40, 53  
 Nepveu, C. 66  
 Nolens, W.H. 68  
 Van Zuylen van Nijevelt, H. 34, 45, 52  
 Osch, H. van 96  
 Oud, P.J. 22, 77  
 Palland van Keppel, F.W.F.Th. van 50, 52  
 Paulowna, Anna 63  
 Pélichy de Lichtervelde, F.J.M.Th. 34  
 Philipse, J.A. 62  
 Raalte, E. van 22, 26, 27, 35  
 Rappard, A.G.A. van 55, 62  
 Reenen, G.C.J. van 62  
 Repelaer van Driel, O. 32, 52  
 Rochussen, J.J. 55, 56, 57, 58, 62, 128  
 Röell, W.F. 24, 27, 32, 43, 44, 50, 51, 52, 84, 127  
 Rousseau, J.J. 19  
 Ruiten, J. de 94  
 Ruppert, M. 81, 93  
 Rutte, M. 86, 87, 98  
 Saint-Simon, L.R. de 30  
 Sarraz, J.A.H. de la 56, 59  
 Sas, N.C.F. van 27, 40, 44, 51, 64  
 Savornin Lohman, A.F. de 68, 128  
 Schimmelpenninck, G. 52  
 Schimmelpenninck, raadpensionaris R.J. 21, 50, 52  
 Schmelzer, W.K.N. 76  
 Scholten, W. 33, 35, 81, 82, 93  
 Schouw, G. 85  
 Slijkerman, D. 49, 81, 82  
 Sorgdrager, W. 14, 37, 86, 90  
 Starckenborch Stachouwer, A.W.L. van 76, 78  
 Stoel, M. van der 13, 14, 92, 98  
 Tak, P.J.P. 109  
 Talleyrand, Charles-Maurice de 22  
 Thiennes, C.I.Ph. de 26, 39, 42, 44, 45, 46, 84, 127  
 Thorbecke, J.R. 54, 58, 63, 64, 65, 66, 84  
 Tjeenk Willink, H.D. 81, 82, 83, 93  
 Ursel, Ch.J. d' 46, 52  
 Velde, H. te 23, 58, 64  
 Verhofstadt, G.M. M-L 111  
 Vis, J.J. 21, 58  
 Visser, J.Th. de 69  
 Vos van Steenwijk, W.L. de 68, 69  
 Wiegel, H. 94  
 Wijnen, H.A. van 89  
 Willem I, koning der Nederlanden 15, 24, 25, 26, 27, 29, 32, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 61, 66, 68, 84, 104, 115, 123, 127, 128, 134  
 Willem II, koning der Nederlanden 37, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 66, 68, 127, 128, 134  
 Willem III, koning der Nederlanden 37, 57, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 127, 128, 134  
 Willem de Veroveraar (William I) 119  
 Wilhelmina, koningin der Nederlanden 37, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 78, 79, 95, 97, 112, 128, 134  
 Willem V, stadhouder 20, 23, 38  
 Willem-Alexander, koning der Nederlanden 15, 16, 37, 75, 99  
 Wisse Smit, Mabel 99  
 Zijlstra, J. 76, 83, 86  
 Zorreguieta, J. 13  
 Zorreguieta, Máxima 13

# Curriculum vitae

Evert-Jan Govaers werd op 23 april 1970 geboren in Rucphen (Noord-Brabant). Na zijn vwo-diploma studeerde hij van 1989 tot 1993 Nederlands recht (afstudeerrichting staats- en bestuursrecht) aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarna studeerde hij van 1993 tot 1995 bestuurskunde aan de toenmalige Katholieke Universiteit Brabant (nu Tilburg University).

Hij werkte zo'n twaalf jaar als bestuursjurist voor de gemeentelijke overheid, waarna hij in 2005 als rechter in opleiding (rio) de overstap maakte naar de rechterlijke macht. Van 2006 tot 2011 was hij rechter in de (toenmalige) rechtbank te Roermond, raadsheer in de Centrale Raad van Beroep (2011-2014), senior rechter in de rechtbank Limburg (2014-2018) en vanaf 2018 is hij senior rechter in de rechtbank Zeeland-West-Brabant.

In september 2018 is hij als buitenpromovendus begonnen aan zijn promotie-onderzoek aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden.

Hij publiceert regelmatig over algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen, is voorzitter van een aantal bezwaarschriftencommissies en treedt op als docent op het gebied van het bestuurs(proces)recht.