



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).

# 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).