



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).

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.¹ 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 tijd² genoemd. Deze periode valt, puntsgewijs, uiteen in een drietal fasen:³

- De *Bataafse Republiek* van 1795 tot 1806;
- Het *Koninkrijk Holland* met de broer van Napoleon (Lodewijk Napoleon)⁴ als koning van 1806⁵ tot 1810⁶;
- De periode 1810 tot 21 november 2013⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ 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,¹¹ 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.¹² 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.¹³ Hij vluchtte daarop met zijn gezin naar Engeland.¹⁴

Na de in 1795 ingezette omwenteling – waarbij de Bataafse Republiek¹⁵ de binnenlandse zaken in eigen beheer mocht houden maar internationaal sprake was van een satelliet van Frankrijk¹⁶ – 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.¹⁷ 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,¹⁸ 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.¹⁹ Het was de Staatsregeling ('voor het Bataafsche Volk') van 1 mei 1798, die als de eerste echte Nederlandse grondwet mag gelden.²⁰ 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.²¹ De centralistische opzet van deze regeling – waarbij de departementen verantwoording schuldig zijn aan het centrale Uitvoerend Bewind²² – 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.²³ De Fransen gingen zich steeds minder als bevrijders en meer als bezetters gedragen.²⁴ Volgens hen was de staat te veel en de maatschappij te weinig op Frankrijk gericht.²⁵

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.²⁶ 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.²⁷ Nederland werd een monarchie.²⁸

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.²⁹ 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 1798.³⁰ Dit trio zou zich in de tijd gaan ontwikkelen als de belangrijkste bestuurders.³¹ Volgens Van den Berg en Vis zouden zij na 1805 de eigenlijke bewindslieden worden én blijven.³² Zij waren de ambtelijke leidinggevendenden op de departementen die uit het niets moesten worden opgebouwd.³³ Zo bepaalde de ‘Derde Afdeeling. Van den Koning’³⁴ 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.³⁵ 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*³⁶ Zaken Talleyrand die het inhoudelijke raamwerk voor de Constitutionele Wetten ontwierp,³⁷ waarbij overigens het hele concept van het Koninkrijk Holland door de keizer zelf is ontworpen en van zijn ‘patent’ is voorzien.³⁸ 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.³⁹ 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.⁴⁰ Artikel 26 van de Constitutie bepaalde: ‘De Koning heeft, bij uitsluiting en zonder restrictie, de volle uitoefening der Regering en van alle de Magt, benodigd 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’.⁴¹ ‘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.⁴² 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.⁴³ 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.⁴⁴ Hij verweet zijn broer dat deze teveel bezig was met het krijgen van draagvlak onder zijn onderdanen,⁴⁵ 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.⁴⁶ 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 bestuurssysteem 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.⁴⁷ Ook werden Franse wetboeken, de Burgerlijke Stand en het Kadaster ingevoerd.⁴⁸ 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.⁴⁹

Napoleon werd in oktober 1813 door de Russische en Pruisische legers in de Slag bij Leipzig verslagen.⁵⁰ 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.⁵¹ Een dag later werd de zoon van stadhouder Willem v op 30 november 1813 zonder discussie als de Prins van Oranje⁵² teruggehaald uit ballingschap en zette hij, vanuit Engeland, voet aan wal op het strand van Scheveningen.⁵³ 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.⁵⁴ Op 6 december 1813 nam hij als Willem I, Soeverein Vorst der Vereenigde Nederlanden, het gezag over van het Algemeen Bestuur.⁵⁵ Hij wilde de soevereiniteit alleen aanvaarden als dit gebeurde onder de aanvaarding van 'een wijze constitutie'.⁵⁶ 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 stilte⁵⁷ gewerkt aan een Schets van een Grondwet ontworpen, die nadien nog wat was gewijzigd.⁵⁸ 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 plannen⁵⁹ 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.⁶⁰ Er moest namelijk een werkbare Grondwet gemaakt worden, met oude⁶¹ en nieuwe elementen.⁶² 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.⁶³ 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.⁶⁴

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,⁶⁵ 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'.⁶⁶ Volgens Bovend'Eert kon op deze manier geen sprake zijn van een regeringsstructuur waarin ministers als zelfstandige bewindslieden optraden en gezamenlijk het regeringsbeleid bepaalden.⁶⁷ 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.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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.⁷⁰ 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.⁷¹ Dit proces verliep moeizaam.⁷² Met name in de Zuidelijke Nederlanden was er gemor van de adel⁷³ die weinig behoefte had aan radicale wijzigingen, niet naar Holland wilde,⁷⁴ wees op het verschil in godsdienst en volksaard maar uiteindelijk erkende dat terugkeer naar het *ancien regime* onmogelijk was.⁷⁵ Uiteindelijk werd Willem I op 16 maart 1815 koning van de verenigde Nederlanden als nieuw koninkrijk.⁷⁶ 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 Thiennes⁷⁷ tot staatsminister of, anders gezegd, Minister van Staat, naast een aantal hoofden der departementen.⁷⁸ 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.⁷⁹ 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.⁸⁰

Met de benoeming van Van Hogendorp en De Thiennes ontstond voor het eerst een splitsing tussen de ‘gewone minister’ en de Minister van Staat.⁸¹ 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.⁸²

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.⁸³ 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.⁸⁴ 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.⁸⁵

2.4 Instelling van een Kabinetsraad

Nadat Willem I de regering had overgenomen van het Algemeen Bestuur, stelde hij een zogeheten Kabinetsraad in.⁸⁶ 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.⁸⁷ 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’.⁸⁸ Hoewel de Kabinetsraad in naam een adviesorgaan met daarin verschillende ambtsdragers was,⁸⁹ had de koning hierin een alles overheersende stem.⁹⁰

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’.⁹¹

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 gezamenlijk 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.⁹²

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

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.⁹⁴ 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,⁹⁵ had Willem I met deze benoemingen zonder meer een doel voor ogen. Door deze bevriende⁹⁶ '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.⁹⁷

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.⁹⁸ Ons land heeft de figuur van de Minister van Staat dus niet zelf bedacht, maar overgenomen van de Fransen.⁹⁹ 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^e 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^e eeuw en de Conseil d'État vanaf de 18^e eeuw was de eerste en tevens belangrijkste regeringsraad. Deze hofraad van de koning was een exclusief adviesorgaan¹⁰⁰ 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.¹⁰¹ 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.¹⁰² De hofraad kwam bijeen op zondag en woensdag in Versailles, waarbij de beraadslagingen geheim waren. Er werden geen verslagen gemaakt.¹⁰³ Naast over binnen- en buitenlandse zaken werd er in de Conseil d'en Haut ook beraadslaagd en geadviseerd over financiële kwesties.¹⁰⁴

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.¹⁰⁵

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.¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ 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,¹⁰⁸ 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,¹⁰⁹ komt de titel na de Franse revolutie van 1789 terug in de verschillende Republieken.¹¹⁰ 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.¹¹¹ 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.¹¹² 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.¹¹³ 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.¹¹⁴ 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).¹¹⁵

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.¹¹⁶ 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.¹¹⁷ Sommige taken en functies werden zelfs pas als blijvend aangemerkt als ze minstens kortstondig onder de hoede van een *Ministre d'État* hadden gestaan.¹¹⁸ 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.¹¹⁹

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 verzoek¹²⁰ 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 Wenen¹²¹ en diezelfde Röell schreef ook nog rapporten over een nieuw belastingstelsel¹²² en over de graanhandel.¹²³ 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.¹²⁴ In het regeringssysteem van Willem I speelden ‘speciale adviseurs’ dus een grote rol (zie ook in het volgende hoofdstuk).¹²⁵

2.8 Van Kabinetsraad naar (aanvullend) een ministerraad

Willem I slaagde er niet in om met de Kabinetsraad het regeringsbeleid afdoende te coördineren.¹²⁶ 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.¹²⁷ 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.¹²⁸ 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.¹²⁹ 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.¹³⁰ 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,¹³¹ waarbij het Reglement werd vastgesteld, waarin met zoveel woorden het uitzonderlijke karakter van deze constructie werd erkend.¹³² 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’.¹³³ 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.¹³⁴ 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.¹³⁵ 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.¹³⁶ 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.¹³⁷ 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.¹³⁸ 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.¹³⁹ 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.¹⁴⁰ In 1843 wordt melding gemaakt van de aanwezigheid van baron de Pélicy de Lichtervelde, net benoemd Minister van Staat, in de ministerraad.¹⁴¹

In datzelfde jaar maakte baron Van Zuylen van Nijevelt nog een aantal malen deel uit van de ploeg van ministers in de ministerraad.¹⁴² 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.¹⁴³ 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*.¹⁴⁴ 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.¹⁴⁵ 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.¹⁴⁶ De invoering van het stelsel van ministeriële verantwoordelijkheid werd ook doorgetrokken naar de ministerraad.¹⁴⁷ Er resteerden vanaf 1848 nog maar twee 'soorten' ministers, de minister als hoofd van een departement¹⁴⁸ en de minister zonder portefeuille. Voor een positie van de Minister van Staat in het geschreven staatsrecht was geen plaats meer.¹⁴⁹

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

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.¹⁵¹ 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.¹⁵²

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.¹⁵³

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.