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).

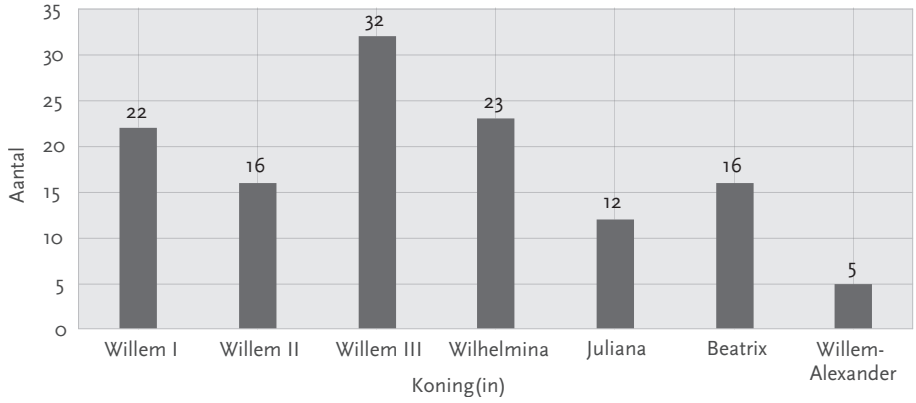
HOOFDSTUK 3

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.[1] 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 parlement.com (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).[2] 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[3]

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. Stadhouder Willem v 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.[4] 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,[5] 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.[6]

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.[7] 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.[8]

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.[9] 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.[10]

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.[11] De nog maar net tot stand gekomen Grondwet maakte plaats voor een nieuwe Grondwet voor de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden,[12] 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 prerevolutionaire 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.[13]

3.2.4 Stijl van regeren en relatie tot de ministers

Hoewel Willem I het liefst alle besluiten zelf nam,[14] 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')[15] die uitsluitend tot taak hadden om dienstbaar te zijn aan het doel dat hij voor ogen had.[16] 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'.[17] 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.[18] 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'.[19] 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.[20] 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.[21] 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, boven diens politieke overtuiging.[22] Onder het bewind van Willem I bepaalden personen het bestuur en niet de instituties.[23] 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 samenhing met de politieke verhoudingen van het moment.[24]

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.[25] De adel was overigens niet omvangrijk.[26] 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.[27] 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).[28] Met name deze laatste vorm maakte het voor Willem I mogelijk om een actief adelbeleid te gaan voeren.[29] Alleen vooraanstaande, vermogende én invloedrijke personen kwamen hiervoor in aanmerking.[30] 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.[31] 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.[32] Met name de oude adel was een invloedrijke groep en deze kon dienen als conservatieve buffer tegen opdringerige liberalen.[33] 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.[34] Daarmee was de Nederlandse adel een reactie op de overmacht aan adel in België.[35]

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 Napoleontisch 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.[36] De adel was voor Willem I belangrijk omdat deze als steun voor de troon moest dienen.[37] 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.[38] Daarnaast was politieke volgzaamheid voor Willem I een belangrijke voorwaarde om iemand in de adelstand te verheffen.[39] Soms gebruikte Willem I de verlening van adeldom ook als compensatiemiddel. In de eerste jaren na de vereniging beklaagden 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.[40]

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.[41] 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.[42] 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.[43] 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.[44] Vaak werden zij ingezet voor en benoemd tot voorzitter van belangrijke en speciale advies- of staatscommissies (bijvoorbeeld op het gebied van economie en belastingen).[45] 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.[46] 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[47] – maar zij waren gaandeweg bereid om ook functies op zich te nemen.[48] 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'.[49] 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.[50] De toekenning van de titel Minister van Staat was voor Willem I zeker niet alleen een 'versiersel'.[51] 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.[52] 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.[53] Volgens Koch verplichtte de benoemingen Willem I tot niets: naar eigen goeddunken kon hij de Ministers van Staat op afstand houden of raadplegen.[54] 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 denzelven, in belangryke gevallen te blyven raadplegen, en alzoo zyn doorzigt en zyne ondervinding zoo lang mogelyk te doen strekken ten nutte van den Staat.[55]

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.[56] 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.[57] Zo ging bijvoorbeeld Van Hogendorp van jonkheer naar graaf, Röell van jonkheer naar baron[58] en De Coninck van baron naar ridder.[59] 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 verzekeren', 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 specifieker 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 stuiptrekkingen 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 Nijevelt en Van den Bosch.[60]

De vereniging tussen de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden verliep zeker niet soepel. Problematisch voor met name de Belgen waren de godsdienst- en taalpolitiek[61] en de inperking van de vrijheid van meningsuiting.[62] Dit leidde tot weerstand onder katholieken en liberalen, waarbij steeds meer gesproken werd over het aftreden van de regering.[63] 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.[64] 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.[65] 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.[66] Aan het ministerschap van Staat van de Zuiderlingen De Thiennes,[67] 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 industriele 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.[68] 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.[69] 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.[70]

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.'[71] 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.[72]

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 mijzelven, de tytels van Graaf en Staats Minister. U.M. kan ten minste verzekerd zijn, dat dezelve aan geen ondankbare besteed 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.[73]

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 traveaux'), 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.[74]

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.[75]

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.[76]

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.[77]

Onderlinge verstandhouding met Willem I

Van grote betekenis zijn de later in diverse delen verschenen Brieven en gedenkschriften van Van Hogendorp zelf.[78] 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.[79] 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 Koninglijke 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 zover 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.[80]

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*.'[81]

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.[82] Wat in dit kader ook niet (mee)hielp is dat Van Hogendorp in de omgang stroef was.[83] Van hartelijkheid in hun omvang was geen sprake. Eerder was sprake van een grote koelheid.[84] Tegelijk kon Willem I ook niet om Van Hogendorp heen. Dominant waren ze allebei.[85] Macht kon hij niet delegeren en ook het samenwerken met anderen vond Willem I lastig.[86] Hij was aarzelend en ook was hij niet doortastend.[87] Anderen waren dat voor hem en namens hem.[88] In de relatie tussen Willem I en Van Hogendorp zou je kunnen zeggen dat zij niet mét elkaar, maar ook niet zónder elkaar konden.[89] 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.[90] 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[91] – echter ook hier ging Willem I niet mee akkoord.[92]

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 verwagt 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.[93]

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 vleienden 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.[94]

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'.[95] 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.[96] 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.[97] De koning kwam dus terug van de clausule, 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'.[98] 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 clausule 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.[99] 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.[100] 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.[101]

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 uitnoodiging' 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.[102] 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 denkelijk 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.[103]

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.[104] 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.[105] 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.[106] 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)[107] en zijn economische opvattingen (hij was een voorstander van liberalisme en vrijhandel) goed van pas kwamen.[108] 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.[109]

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.[110] 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[111] 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).

Staatshoofd	Geslacht M	V	Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond Reg.gez.	Cons.	Lib.	Pol./B'lijke ervaring Ja	Nee	Achtergrond Jurist	Anders	Van adel
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 Nijevelt). 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

111 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[112] en gestudeerd in Oxford.[113] Hierdoor sprak hij Nederlands met een Engels accent.[114] 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,[115] tegelijk was hij niet standvastig en ook beïnvloedbaar en impulsief.[116] 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,[117] had hij ook duidelijk conservatieve trekken en moest hij zeker in de beginjaren van zijn koningschap van veranderingen in het staatsbestel niet veel hebben.[118] Willem II was, net als zijn vader, op zijn gezag gesteld maar was minder geschikt om het te handhaven.[119]

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.[120] Het ging daarbij vooral om een regeerstelsel waarbij de onbegrensde macht van de koning werd ingeperkt.[121] De hele regeringsperiode van Willem II was het debat over een nieuwe Grondwet, met meer verantwoordelijkheid voor de ministers, aanwezig.[122] 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.[123] Uiteindelijk kon hij beter nog macht inleveren dan een heel koninkrijk verliezen.[124] 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.[125] Hij wist een staatscommissie te 'regelen' waarin Thorbecke als voorzitter zijn werk kon doen[126] en werd hierdoor in korte tijd van buitenstaander een sleutelfiguur in het proces dat moest leiden tot een nieuwe Grondwet.[127] 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.[128] Met deze Grondwet zou de positie van het staatshoofd ingrijpend veranderen en werd het stelsel van de ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd,[129] waarbij de koning onschendbaar was en hij het regeren moest overlaten aan zijn ministers,[130] 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.[131] De staat was bijna bankroet, de schuldenlast was hoog en in het land heerste armoede.[132] 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 gelekt 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.[133] 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.[134] Omgekeerd kregen de ministers, onder deze zwakke koning, meer invloed om zelf te besturen.[135] Willem II ging informeel met zijn ministers om.[136] Ook probeerde hij graag dingen bilateraal met een minister af te doen.[137] Zijn ministersploeg bestond hoofdzakelijk uit bevriende liberale en conservatieve politici,[138] waarbij veel ministers snel werden gewisseld,[139] omdat ze het niet lang konden uithouden met en onder het wispelturige staatshoofd.[140] Er werd wel gesproken van een 'rommelige regeringspraktijk' onder Willem II.[141] 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.[142] Als gezegd leunde Willem II sterk op zijn ministers, in het bijzonder op Van Rappard, Baud, Rochussen en Van Hall.[143]

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'.[144] 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.[145] 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.[146]

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.[147] 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.[148] 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.[149] Met de nieuwe Grondwet werd het 'verheffen in de adelstand' vervangen door het 'verlenen van adeldom'.[150] De Ministers van Staat die door Willem II werden benoemd waren, op drie personen na,[151] 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),[152] 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.[153] 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,[154] 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.[155] 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[156] 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 Aerdt, 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.[157] 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.[158] 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.[159] Nadat de Tweede Kamer uiteindelijk niet akkoord ging met zijn belastingplannen, besloot hij dat hij niet langer Minister van Financiën wilde blijven.[160] Willem II was erg teleurgesteld een bekwame minister en vertrouweling te verliezen.[161] 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'.[162] Willem II beschouwde Rochussen als zijn meest bekwame minister waarmee hij het ook persoonlijk goed kon vinden.[163] 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.[164]

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'.[165] 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.

157 Smit 2002, p. 31.
158 Smit 2002, p. 87.
159 Van der Horst 2013, p. 318-319.
160 Smit 2002, p. 39.
161 Van Zanten 2013, p. 462.
162 Smit 2002, p. 39.
163 Van Zanten 2013, p. 413 en p. 462.
164 Van Zanten 2013, p. 463. De functie van gouverneur-generaal werd ook wel 'de grote prijs' genoemd, zie Kikkert 2002, p. 154.
165 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.[166] 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.[167] Hij stond bekend als gematigd liberaal met een goede kennis van de staatsfinanciën.[168] Van Hall was geen man van ideologische bevlogenheid. In tegendeel. Zijn politieke optreden was pragmatisch, waarbij hij over een stevige dosis politieke handigheid,[169] opportunisme en eigenzinnigheid beschikte.[170] 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)[171] en op dat gebied tot hervormingen te komen.[172] Door de jaren heen verstevigde hij zijn machtspositie, waarbij hij niet bescheiden was.[173]

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.[174] 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.[175] 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.[176] 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.[177] 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.[178]

3.3.9 Cijfers en bespreking

Staatshoofd	Geslacht M	V	Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond Reg.gez.	Cons.	Lib.	Pol./B'lijke ervaring Ja	Nee	Achtergrond Jurist	Anders	Van adel
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.

177 Van den Berg & Vis 2013, p. 412.

178 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.[179] Uiteindelijk zwichtte hij voor de druk die op hem werd uitgeoefend en aanvaardde hij tegen wil en dank het koningschap.[180] Deze troonsopvolging is tot nu toe de enige in de geschiedenis geweest die ontstond door overlijden van het vorige staatshoofd.[181]

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.[182] Nu de koning geen absolute macht meer had, was voor Willem III de lol er af.[183] Uiteindelijk stelde hij zich wel achter de Grondwet en probeerde hij zich in zijn rol te schikken.[184]

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.[185]

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.[186] 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.[187] Een actieve rol had Willem III nog wel waar het ging om benoemingen van, het liefst behoudende, ministers.[188] Van liberale ministers moest hij niets hebben omdat hij die associeerde

179 Koch 2018, p. 314.
180 Aalders 2020, p. 102. Ook Tamse 1979, p. 310. En Van der Meulen 2013, p. 205.
181 Kikkert 1990, p. 197.
182 Kikkert 2010, p. 128.
183 Aalders 2020, p. 101-102.
184 Van der Meulen 2013, p. 221-222 en 224.
185 Van der Meulen 2013, p. 628.
186 Aalders 2020, p. 122-123.
187 Tamse 1979, p. 310.
188 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.[189] 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.[190] 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,[191] was snel boos en toonde weinig zelfinzicht. Dit maakte dat hij nogal eens discussie had met zijn ministers.[192] Uiteindelijk zette hij altijd wel zijn paraaf.[193]

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[194] – 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.[195] 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.[196] De bestaande adel bleef zitting houden in de politiek en het bestuur en genoot nog altijd veel maatschappelijk aanzien en invloed.[197] Tot de Eerste Wereldoorlog waren zij onevenredig op het Binnenhof vertegenwoordigd.[198]

Hoewel de formele rol van de koning na 1848 was afgenomen, nam Willem III de ruimte die hem nog wel werd geboden.[199] 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 kabinetscrises en rampen.[200] Daarbij was een adellijke titel (bijvoorbeeld als blijk van dank)[201] nog altijd het hoogst haalbare en als dit niet mogelijk was op zijn minst een decoratie.[202] 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(ste) 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,[203] 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).[204] Overigens had het grote aantal benoemingen tot Minister van Staat ook te maken met het feit dat Willem III graag decoraties en erefuncties 'uitdeelde'.[205] Gemiddeld volgde twee keer per jaar een benoeming tot Minister van Staat, waaronder veel vertrouwelingen en bevriende relaties van Willem III,[206] zoals Van Rappard, De Kock,[207] Lightenvelt, Philipse en Van Reenen.[208] 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.[209]

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 verwerven'.[210] Rochussen kreeg vervolgens van Willem III het 'grootkruis der orde van den Nederlandschen Leeuw' aangeboden.

3.4.6 De benoeming van Mackay

Een loyaal 'oliemannetje'

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.[211] Hoewel hij zich afzette tegen de liberale beginselen, kon hij het goed vinden met Thorbecke, naar wie hij opkeek.[212] 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.[213] 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.[214] Later zou Mackay nog vele malen als 'oliemannetje' 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.[215] Mackay stond zonder meer als invloedrijk bekend.[216] Hij had een deftige uitstraling en werd geprezen om zijn gaven, tact en inzicht.[217]

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.[218] Het was dan ook de wens van de koning zelf om Mackay te benoe-

RAAD VAN STATE.

Oproeping van Belanghebbenden.

De Minister van Staat, Vice-President van den Raad van State, Voorzitter der afdeeling voor de geschillen van bestuur, roept bij deze op, de onbekende belanghebbenden, in zake van het beroep van een besluit van Burgemeester en Wethouders van Sommelsdijk, van 8 November 1868, waarbij aan W. de Mooy Cz. vergunning is verleend tot oprigting eener grofsmederij, om — zoo zij dit noodig achten — hunne memorien en bewijsstukken in te zenden aan het adres van den Minister van Staat, Vice-President van den Raad van State te 's Gravenhage, vóór den 15den Februarij 1869.

De Minister van Staat, Vice-President voornoemd,
MACKAY.

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.[219] 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.[220] Dat was in 1840 en hij was toen net veertig jaar. Hij werd daarna nog vaak 'de professor' genoemd,[221] zeker door mensen die een hekel aan hem hadden en hem als de formele hoogleraar zagen.[222] 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.[223] Wat betreft het politieke spel en de omgangsvormen daarin was Thorbecke een man van argumenten en principes.[224] Van onderonsjes moest hij niets hebben.[225] Ook kon hij nors overkomen.[226]

Hij benadrukte de heerschappij van het recht en het belang van een Grondwet waarin spelregels verankerd waren.[227] 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.[228] Thorbecke en niemand anders moet de eer krijgen als architect van de Grondwet van 1848 en het daarin neergelegde systeem.[229] De macht van de koning moest worden beperkt met politieke ministeriële verantwoordelijkheid voor de ministers en meer invloed van het parlement[230] dat voortaan gekozen werd. De Grondwet van 1848 geldt dan ook als het begin van de parlementaire democratie.[231]

Het klikte niet tussen Willem III en Thorbecke.[232] De koning werd immers functioneel buitenspel gezet nu hij niet meer de absolute macht had.[233] 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.[234] En dit gevoel was geheel wederzijds,[235] dit terwijl Thorbecke toch de man was *van* het gezag en *met* gezag[236] wiens macht en invloed door de jaren heen bleef gelden.[237]

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.[238] 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.'[239]

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[240] 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.[241]

3.4.8 Cijfers en bespreking

Staatshoofd	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 Leenknegt, 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.[242] 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[243] – waardoor hij de bijnaam 'koning Gorilla' kreeg[244] – 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,[245] 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

242 Van der Meulen 2013, p. 325.
243 De Rooy 2005, p. 69 en 78.
244 Kennedy 2021, p. 289. Ook Aalders 2020, p. 127.
245 Koch 2018, p. 330.

Emma, trad toen op als regentes.[246] 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.[247]

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.[248] Ook haalde ze kracht uit het geloof.[249]

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.[250] Aalders omschrijft Wilhelmina – samengevat – 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.[251] 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.[252]

Wilhelmina was door haar eigenzinnige optreden en ongeduld niet makkelijk in haar omgang met ministers.[253] 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.[254] Soms kon ze ronduit onuitstaanbaar zijn tegenover ministers en had ze er geen moeite mee haar adviseurs te laten vallen.[255] 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.[256] Wilhelmina wordt in de manier van omgang met ministers ook wel vergeleken met Willem I.[257] 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.[258] Volgens Lieftinck 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[259] en bij benoemingen en ontslag van ministers).[260] Ze nam actief deel aan de regering en had een bijzondere belangstelling voor militaire aangelegenheden en buitenlandse politiek.[261]

3.5.4. Benoemingen tot Minister van Staat

Gedurende haar regeerperiode heeft Wilhelmina 23 Ministers van Staat benoemd.[262]

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.[263] 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,[264] 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[265] 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.[266] Als Wilhelmina een eerlijke en onafhankelijke mening wilde hebben,[267] zei ze er soms nadrukkelijk bij dat ze een oordeel wilde hebben 'als méns, niet als minister'.[268] 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 Lieftinck 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.[269] Ze beschouwde ministers ook als tijdelijke gezagsdragers.[270] 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.[271] Deze achterdocht was voor ministers vaak een reden om de koningin niet van al te veel informatie te voorzien.[272] Ze botste daarna nogal eens met ministers en ze vond ze in haar ongeduld vaak traag om problemen op te lossen.[273]

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.[274]

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.[275] Dit overkwam Minister van Staat De Geer.[276] 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.[277] 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.[278]

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,[279] 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 Kuyper

Onderlinge verstandhouding met Wilhelmina

De theoloog en publicist Abraham Kuyper is de oprichter geweest van de eerste moderne politieke partij in Nederland.[280] In 1879 richtte hij de ARP op, de Anti-Revolutionaire Partij.[281] Kuyper had een politiek en maatschappelijk bestel voor ogen waarin voor katholieken, protestanten, socialisten en liberalen een eigen plaats was,[282] dus naast elkaar met ieder zijn eigen kleur ('soevereiniteit in eigen kring') en met vertakkingen in het hele land.[283] Aan het begin van de twintigste eeuw was de verzuiling geboren.[284] Volgens Kuyper moest de politiek een klimaat scheppen waarbinnen de leden en de 'gewone man' ('de kleine luyden') zich verbonden voelden.[285] Naast de oprichting van een eigen partij kreeg Kuyper 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).[286]

Tussen Kuyper en Wilhelmina klikte het niet.[287] Naast zijn orthodoxe denkbeelden – waaronder over de (ondergeschikte) positie van de vrouw – en zijn gebrek aan mensenkennis[288] vond Wilhelmina hem ook heerszuchtig en ijdel.[289] In een klein gezelschap liet ze zich zelfs eens ontvallen dat ze hem niet kon zien of luchten en dat ze hem zelfs haatte.[290] Vanuit haar gezichtspunt voorstelbaar omdat Kuyper 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 Kuyper 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.[291] De Oranjes waren voor hem sinds 1890 in de mannelijke lijn uitgestorven.[292]

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.[293] 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 antirevolutionaire leider.[294] 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.[295]

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.[296] 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.[297] Wilhelmina prees Cort van der Linden[298] 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.[299]

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:[300]

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 zooeven 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?[301] 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).[302]
>
> 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.[303]

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.[304] Volgens Te Velde had de regering op dat moment een 'krachtig middelpunt' in de persoon van Cort van der Linden.[305]

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.[306] Het is bekend dat Hare Majesteit met grote genegenheid aan deze samenwerking terugdenkt.[307]

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.[308]

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.[309] 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.[310] 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.[311]

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.[312]

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,[313] ijverig bij de uitoefening van haar taak en toegankelijk.[314] Daarnaast werd ze als zweverig, koppig en chaotisch omschreven en kon ze slecht tegen kritiek.[315] 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.[316] Soms gaf ze haar toestemming, maar kwam ze daar later weer van terug.[317] Aan de andere kant was ze ook een aanhangster van het harmoniemodel, 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.[318] Haar invloed op de politiek was beperkt[319] en haar rol was het meest aanwezig tijdens kabinetsformaties.[320]

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 opschoof naar een grotere rol van de premier of het hele kabinet.[321] Dit leverde soms spanningen op.[322]

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.[323] Juliana speelde in haar jeugd veel met vriendinnen die van adel waren en ook werden op het paleis feesten georganiseerd voor de Europese adel.[324]

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.[325] 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 Starkenborch Stachouwer. Het driemanschap rapporteerde rond 25 augustus 1956 en had zich bezig gehouden met de onderlinge verstandhouding tussen Juliana en Bernhard.[326] 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.[327] 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.[328] 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.'[329]

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,[330] waardoor hij een groot vertrouwen van het vorstenhuis genoot.[331]

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.[332]

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.[333]

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'.[334] 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.[335] De vraag kwam op hoe ver de ministeriële verantwoordelijkheid zich uitstrekte voor andere leden van het koninklijk huis[336] 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.[337] 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.[338] Oud was oud-politicus en kenner van het staatsrecht en de parlementaire geschiedenis. Hun advies werd op 24 juli 1964 aangeboden aan de premier.[339] 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.[340] 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.[341] 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.[342]

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.[343] Bovendien paste de benoeming van Klompé als eerste vrouwelijke Minister van Staat in de feministische kant die Juliana ook had.[344]

3.6.6 Cijfers en bespreking

Staatshoofd	Geslacht M	V	Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond Cons.	Lib.	Progr.	Pol./B'lijke ervaring Ja	Nee	Achtergrond Jurist	Anders	Van adel
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).[345] 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 staatshoofden 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.[346] 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').[347] Later erkende de koningin dat deze protestacties een diepe indruk op haar hadden achtergelaten.[348] 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.[349]

3.7.2 Start van het koningschap

Beatrix nam zich voor een andere koningin te zijn dan haar moeder.[350] 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.[351] Na de 'heldhaftige' Wilhelmina, de 'moederlijke' Juliana volgde nu de 'professionele' Beatrix.[352] Ook wilde zij een koningin zijn tegen wie werd opgekeken[353] en die (het invulling geven aan) de koninklijke waardigheid belangrijk vond.[354]

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.[355] 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.[356] Beatrix was concreet, doelgericht en kon ook ongeduldig zijn.[357] 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.[358] Wel nam ze in interne gesprekken stelling in, gaf ze meningen en ging ze in discussie.[359]

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.[360] 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.[361] 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.[362] 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 86e *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)[363] 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.[364] Mensen die open en eerlijk met het staatshoofd konden en durfden te spreken.[365] Dit verklaart wellicht ook waarom Beatrix de mening van Minister van Staat Ruppert bijzonder op prijs stelde.[366] 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.[367] 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.[368]

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.[369] 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.[370] 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.[371]

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.[372] Dit bleek het ministerschap van Staat te zijn.

Een benoeming met een bedoeling

Met Scholten is Korthals Altes[373] 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.[374] 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.[375]

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 vicepresidenten 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.[376] 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

Staatshoofd	Geslacht M	V	Leeftijd (gem.)	Pol. kleur/achtergrond Cons.	Lib.	Progr.	Pol./B'lijke ervaring Ja	Nee	Achtergrond Jurist	Anders	Van adel
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 Lennep. Ook worden voor het eerst twee Ministers van Staat benoemd van D66-huize (Van Mierlo en Borst).[377] 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.[378] Ministers van Staat konden deze rol vervullen maar ook vertegenwoordigers uit verschillende

376 Zie bijvoorbeeld *de Volkskrant* 30 mei 2017.
377 Deze zijn in het schema ondergebracht onder de progressieve partijen.
378 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).[379] 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 oliemannetje 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 'goedmakertje' (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.

379 Van Wijnen 2000, p. 30.