



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

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

Govaers, E.J.

### Citation

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

Version: Publisher's Version

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

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

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

# De Minister van Staat in het huidige staatsbestel

## 4.1 Inleiding

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zie in dit kader de volgende twee grafieken:

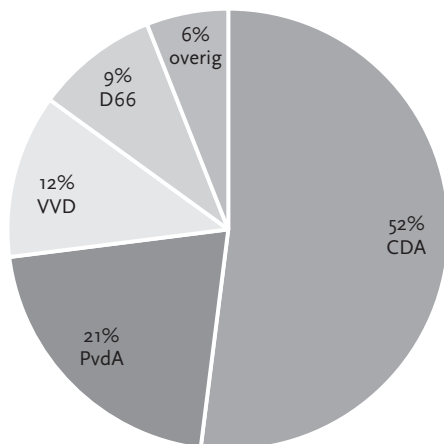
6 Zie noot 3 hiervoor. Slijkerman noemt nog ‘het blijik geven van aan de regering dienstbaar gedrag’ als noodzakelijke voorwaarde, zie Slijkerman 2001, p. 264.

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

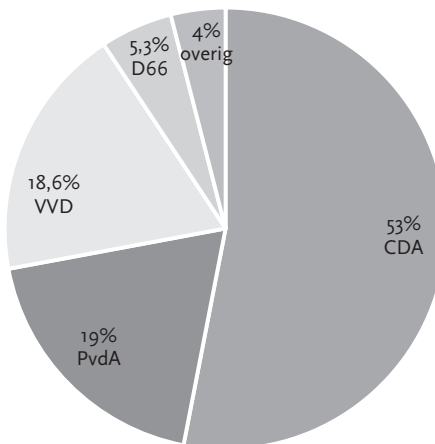
8 Zie noot 3 hiervoor.

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

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



Grafiek 3 Politieke achtergrond van ministers periode 1946-2021



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

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

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

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

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

12 Oud, Toxopeus, Korthals Altes en Dekker.

13 Van Mierlo, Borst en Sorgdrager.

14 Van Kleffens en Tjarda van Starckenborgh Stachouwer.

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

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

17 Zie ook noot 9.

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

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

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

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

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

19 Van Wijnen 1975, p. 27.

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

21 Mostert 2011, p. 435.

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

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

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

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

### 4.3.3 Op een dag gaat de telefoon

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

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

23 Van Wijnen 2000, p. 185.

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

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

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

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

#### 4.4 Het geheim van de Trêveszaal

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

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

#### 4.5 Normatief en constitutioneel kader

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

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

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

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



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

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

#### 4.6 Patronen in benoemingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 4.7 Een geschenk, dat soms uitblijft

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

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

41 Kersten 2010, p. 610.

42 Sijpersma 2020, p. 658.

## 4.8 Het benoemingsbesluit tot Minister van Staat

### 4.8.1 Formulering van het koninklijk besluit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

46 NJ 1948, 12.

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

48 Zie Van Osch 2007, p. 471.

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

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

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

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

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

## 4.9 Activiteiten van de Minister van Staat

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 4.10 De benoeming van Balkenende

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

64 Chorus 2013, p. 249.

65 Chorus 2013, p. 262.



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

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

#### 4.12 Faciliteiten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

80 Korthals Altes 2017, p. 599.

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

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

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

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

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

#### 4.16 Vergelijking met het decoratiestelsel

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

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

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

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

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

88 Mijn cursivering, *EJG*.

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

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

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

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

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

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

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

92 Toegekend aan ondernemer/directeur Frits Philips.

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

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

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

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

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

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

#### 4.17 Samenvatting

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

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

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

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

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

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