

"ZIJN DE AGENTEN UIT DE GRONDWET VAN 1798 TE BESCHOUWEN ALS MINISTERS OF NIET?"

henk boels

Drs. H. Boels is bezig met een proefschrift over Binnenlandse Zaken in de periode 1798-1813.

Bureaucratiseringsgeschiedenis is - u heeft het hiervoor kunnen lezen - grotendeels opgebouwd uit componenten institutionele geschiedenis nieuwe stijl en de prosopografie. Het nieuwe is vooral hierin gelegen dat meer aandacht wordt besteed aan de factor menselijk handelen; het personeel van de instellingen krijgt een eigen gewicht en naast de formele procedures probeert men de feitelijke, vaak hoogst informele gang van zaken na te speuren. (1) Het volgend nu is een onderdeelje uit de institutionele geschiedenis.

Na veel geharrewar tussen de verschillende politieke groeperingen in ons goede vaderland in de jaren na de Bataafse omwenteling van 1795 kwam in 1798 de eerste Nederlandse grondwet tot stand. (2) De uitvoerende macht was daarbij toegekend aan een uit vijf personen (directeuren genaamd) bestaand Uitvoerend Bewind. Dit bewind kreeg de assistentie van een achttal functionarissen met de titel van agent, die ieder aan het hoofd van een departement kwam te staan. (3) In de Nederlandse historiografie heerst geen eenstemmigheid over de positie en aard van deze agenten. Men kan ze moeilijk plaatsen. De één vindt hen ministers (4), een ander staatssecretaris (5), weer een ander secretaris-generaal (6). De vraag is nu: wat zijn die agenten voor lieden? Wat moet onder de titel agent worden verstaan? Zijn zij te vergelijken met ministers?

Allereerst moet de vraag hoe men aan deze benaming is gekomen worden beantwoord. Meestal volstaat men met de mededeling dat de term regelrecht uit de Franse grondwet is overgenomen. Er is echter wel wat meer over te zeggen. De grondwet van 1793 was het produkt van de Jacobijnse fractie in het Franse parlement. Zij zag het licht na de eliminatie in juni 1793 van de voornaamste politieke tegenstanders, de Girondijnen. De uitvoerende macht kwam te berusten bij een 'conseil exécutif' bestaande uit 24 leden. Deze raad was belast met de leiding van en het toezicht op het nationaal bestuur. Hij benoemde 'les agents en chef de l'administration générale' en de volksvertegenwoordiging bepaalde het aantal en de werkzaamheden van deze agenten. Gezien de plaats waar deze functionarissen in de grondwet en in de voorgangers daarvan opduiken, gezien de voorgeschiedenis en de verdere context moeten we concluderen dat de opstellers met deze formulering het oog hebben gehad op de hoofden van de departementen van algemeen bestuur. Het woord agent is een Franse, zeer algemene benaming voor overheidsfunctionaris. (8) In de vorige Franse grondwetten stond op deze plaats de aanduiding minister. (9) Deze zal echter te besmet zijn geweest en de Jacobijnen hebben haar vervangen door de veel neutralere term agent.

De grondwet van 1793 was zeer democratisch, zo zelfs dat zij, gezien de benarde positie waarin Frankrijk zich bevond, nooit is ingevoerd en dode letter is gebleven. (10) Het Jacobijnse staatsbestel ('le gouvernement révolutionnaire') is langs heel andere lijnen op poten gezet en georganiseerd geweest, alles onder de strakke leiding van het bekende, zo niet beruchte Comité de Salut Public met Robespierre als sterke man. (11) Na de val van het Schrikbewind in de zomer van 1794 moest het uiteraad uitgesloten worden geacht dat de Jacobijnse

grondwet ooit zou worden ingevoerd en de 'Thermodoriens' knutselden dan ook een nieuwe in elkaar. (12) Daarin was de uitvoerende macht toegekend aan een directoire exécutif bestaande uit vijf leden. De 'agents en chef' van 1793 veranderden nu weer in ministers. Evenals toen het geval was geweest mocht ook in 1795 het bewind de ministers benoemen en het parlement het aantal en de werkzaamheden vaststellen. Nieuw was evenwel dat nu in de grondwet het minimum-aantal op zes en het maximum op acht werd gefixeerd.

Deze grondwet nu heeft als voorbeeld gediend voor de Nederlandse van 1798. (13) Wij zagen reeds dat ook hier een uit vijf leden bestaand bewind de uitvoerende macht uitmaakte. Echter, ter aanduiding van de hoofden van de departementen van algemeen bestuur is men teruggevallen op de algemene, Franse term uit 1793 en zó deed de naam agent zijn intrede in onze politieke geschiedenis en zorgde daarmee zoals gezegd voor veel verwarring in de historiografie. De redenen zijn nogal voor de hand liggend. Het Nederlandse woord agent heeft een heel andere, veel ruimere betekenis. Bij het gebruik is men wel verplicht een omschrijving te geven. Zappey bijvoorbeeld geeft de volgende: de agenten zijn ten volle ondergeschikt aan het Uitvoerend Bewind; voor hen is niet meer dan een adviserende en administratieve taak weggelegd; zij dragen geen politieke verantwoordelijkheid en zij zijn geen beleidsfiguren. Zijn conclusie is dan ook duidelijk: eerder dan met een minister of staatssecretaris is de agent te vergelijken met de secretaris-generaal van een departement. (14)

Dit is een formele aanpak, waar niets op tegen is. Integendeel zelfs, Zappey's argumenten zijn op zich juist. Maar er is meer, want dezelfde taakomschrijving kan bijvoorbeeld van toepassing worden verklaard op de ministers van Lodewijk Napoleon en Willem I, en in wezen op elke minister tot het politieke breukjaar 1848. Lodewijks ministers ervoeren dat ook maar het geringste zelfstandigheidsstreven allerminst op prijs werd gesteld (15) en die van de alles bedisselende Willem I moesten het meermalen met de kwalificatie "niets anders dan simpele commiezen" doen. (16) Toch zullen de aangehaalde auteurs er niet aan denken om laatstbedoelde figuren de benaming ministers te onthouden.

Ter voorkoming van alle mogelijke misverstanden zou ik er voor willen pleiten de agenten wèl aan te duiden met de term "toenmalige ministers", onder de stilzwijgende erkenning dat het woord minister in de loop van de tijd mee is geëvolueerd, en wel om de volgende redenen. In de eerste plaats omdat dit beter aansluit bij het Franse voorbeeld. In de tweede plaats omdat het woord minister meer dan de term agent een historisch begrip is. Zijn deze twee argumenten niet al te zwaar, het derde en vierde leggen meer gewicht in de schaal. Het derde betreft namelijk de continuïteit. Vóór 1795 bestonden in Nederland geen departementen of ministeries zoals wij die nu kennen. Het karakter van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden stond dat niet toe. Dat was eerst het geval na het vestigen van de centrale eenheidsstaat in de Bataafse tijd. (17) De tegenwoordige ministeries zijn, op enkele uitzonderingen na, de rechtstreekse voortzettingen van die

eerste centrale bestuursapparaten zoals die rond 1798 door de agenten waren opgezet. De agenten zijn als hoofden van de departementen de regelrechte voorgangers van de huidige ministers.

In de vierde plaats indien wij de informele gang van zaken wat nader bezien. Zowel in de grondwet van 1798 als in de debatten rond de uitwerking hiervan in instructies en organieke wetten werd gesproken over de bevoegdheden van de wetgevende macht enerzijds en de uitvoerende macht anderzijds. Zo werd bij herhaling gesteld dat de uitvoerende macht bij uitsluiting aan het Uitvoerend Bewind was opgedragen; dat die macht zeer uitgebreid was maar niettemin nauwkeurig omschreven, zodat een eventuele machts-overschrijding duidelijk kon worden geconstateerd; dat het bewind hierdoor moest worden beschouwd als de top van het gehele administratieve apparaat in den lande dat op zijn beurt weer volledig onderworpen was aan het bewind; dat de agenten alleen de personen waren door welke het bewind werkte (de "manus ministra"); dat geen macht en geen gezag aan hen kon worden opgedragen waardoor zij op de ook maar geringste wijze als het ware onafhankelijk zouden worden gemaakt van de directeuren; dat hen niets kon worden bevolen dan met voorkennis van het Bewind, zodat het altijd duidelijk zou zijn dat zij in een onmiddellijke ondergeschiktheid aan het bewind werkten. (18) De agentinstructies moesten zo worden ingericht dat het duidelijk zou moeten blijken dat de werkzaamheden van de agenten gebaseerd waren op de besluiten van het bewind. Kortom, steeds werd betoogd dat macht, initiatief en verantwoordelijkheid bij het bewind lag en dat alle andere uitvoerende organen daaraan volledig ondergeschikt waren.

De praktijk was evenwel anders. In dezelfde bovengenoemde bronnen waar de uitgangspunten werden vastgelegd, werd ook gesteld dat het bewind er was om de grote lijnen vast te stellen; dat het niet alle bijzondere gevallen kon behandelen en dat het dus moest delegeren. De agenten konden dan niets "daarstellen", maar zij mochten wel zaken afdoen en besluiten nemen volgens een algemene machtiging. In de genoemde debatten klaagde men er over dat de parlementscommissies die de instructies voor de agenten hadden moeten opstellen in de praktijk die algemene machtigingen zo ruim hadden gesteld dat hierdoor de taak van het bewind volledig was uitgehold; dat niet gebleken was dat de agent het "bloote werktuig der Uitvoerende Magt" was, maar veel meer dat hij verwerd tot een onafhankelijke autoriteit die alleen en geheel op zichzelf stond en handelde.

Bezien wij de instructies dan blijkt ook duidelijk dat alle grote wetsontwerpen door de agenten moesten worden ontworpen. Zij kregen tot taak schetsen te maken en voorstellen te doen. Het bewind fungeerde slechts als doorgeefluik naar het parlement. De agenten waren de vaklieden; zij waren en zijn veel bekender dan de directeuren. Namen als Gogel (belastingwetgeving), Goldberg, Van der Palm (onderwijswetten) en Van der Goes zeggen ons meer dan Hoeth, Van Hasselt, Van Haersolte enz. Het ondersteunende ambtenarenkorps was voornamelijk werkzaam op de agentschappen, daar was de vakkennis verzameld. Daarentegen bestond de secretarie van het bewind uit een betrekkelijk klein aantal mensen, voornamelijk klerken -27- en commiezen -8- die belast waren met notuleer- en expeditiewerkzaamheden. (19) Alleen de algemeen secretaris en de griffier konden de directeuren beleidsmatig ondersteunen. In één van de debatten rond de organisatievoorstellen had het parlementslid Van de Kastele reeds opgemerkt dat de regeling van de agentschappen vooraf moest gaan aan die van de bewindssecretarie, omdat het hem zeer wel voorkwam dat daardoor de werkzaamheden bij het laatste lichaam aanmerkelijk zouden kunnen worden verminderd, woorden die de instemming van de vergadering verkregen. (20) Door deze feitelijke omstandigheden moet het werk van de agenten in grote mate als beleidsmatig worden gekwalificeerd.

Hopelijk zal ik het de lezer duidelijk hebben gemaakt dat en vooral waarom ik de in de titel gestelde vraag met een volmondig ja wens te beantwoorden.

noten

1. Zie onder andere Tijdschrift voor geschiedenis, 90 (1977) 302.
2. W.J.C. van Hasselt, Verzameling van Nederlandse staatsregelingen en grondwetten, (15e druk) 17-103.
3. Namelijk, buitenlandse betrekkingen, marine, oorlog, financiën, justitie, inwendige politie (=binnenlandse zaken) en waterstaat, nationale opvoeding (=voornamelijk onderwijs) en nationale oeconomie.
4. C.W. van der Pot, Handboek van het Nederlandse staatsrecht (8e druk) 118.
5. I.J.Brugmans, Paardenkracht en mensenmacht. Sociaal-economische geschiedenis, 1795-1940, 2-3.
6. W.M.Zappey, De economische en politieke werkzaamheid van Johannes Goldberg, 1763-1828, 31.
7. L.Duguit en H.Monnier, Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789 (5me ed.) 66-78; "Constitution du 24 juin 1793".
8. Zie bijvoorbeeld L.Duguit, Etudes de droit public. II L'état, les gouvernants en les agents, 362.
9. Dugiet, Les Constitutions, 17 en 46. "Constitution du 3 septembre 1791" chapitre II, section IV, art 1er en "Constitution Girondine de 1793", titre V, section première, art. 1er.
10. Duguit, Les Constitutions, p. xli-xlii. Décret portant que le gouvernement provisoire de la France est révolutionnaire jusque' à la paix, 19 vendémiaire an II (10 oktober 1793). L.Cahen en R.Guyot, L'oeuvre législative de la Révolution, 78
11. "Décret sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire" 14 frimaire an II (4 december 1793) en "Décret remplaçant le conseil exécutif par douze commissions", 12 germinal an II (1 april 1794) ibidem, 83-95.
12. Duguit, Les Constitutions, 78-118. "Constitution du 5 fructidor an III" (22 augustus 1795).
13. Er bestaat hierover in de Nederlandse historiografie geen overeenstemming. Zie bijvoorbeeld, C.H.E. de Witt, De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland, 1780-1848, 159 vlg.
14. Zappey, Johannes Goldberg, 31.
15. Die "sotte indeendance" heette het. Algemeen rijksarchief collectie Gogel, 39 kabinetsorder van de koning aan de minister van financiën Gogel, 19 september 1808.
16. "Le Roi décide seul"! Zie bijvoorbeeld J.A.Porne-wasser, "Koning Willem I in Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis (red. C.A.Tamse), 247-250.
17. Zie onder andere W.R.Hugenholtz en H.Boels, "De griffie van de Staten-Generaal en van de Nationale Vergadering, 1780-1798" in T.v.G. 90 (1977) 391.
18. Besluiten Eerste Kamer, 10 september 1798; bijlage p. 1 vlg; rapport commissie- Van Leyden c.s. met betrekking tot de instructie voor de agent van buitenlandse betrekkingen. Besluiten Tweede Kamer, VI, 18 januari 1799; bijlage p. 4 vlg. rapport commissie-Ondorp c.s. met betrekking tot de instructie voor de agent van financiën. Dagverhaal Tweede Kamer, III, 29 januari 1799, p. 850 vlg. Debat over de instructie voor de agent van financiën. Dagverhaal Eerste Kamer, II, 3 oktober 1798, p. 722 vlg. Debat over de instructie voor de agent van justitie.
19. Besluiten Eerste Kamer, XXVIII, 15 januari 1801, bijlage p. 1 vlg. Uitvoerend Bewind aan Eerste Kamer, 12 januari 1801.
20. Dagverhaal Eerste Kamer, III, 17 januari 1799, p. 699.