Universiteit
Leiden
The Netherlands

Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid : de verhouding tussen koning, kabinet, kamer en kiezer, 1848-1905

Slijkerman, D.S.

Citation
Slijkerman, D. S. (2011, November 29). *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid : de verhouding tussen koning, kabinet, kamer en kiezer, 1848-1905*. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/18154

Version:	Not Applicable (or Unknown)
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/18154

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

Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid

Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid

De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op dinsdag 29 november 2011
klokke 15:00 uur
door
Diederick Slijkerman
geboren te Hillegom
in 1969

Promotor: prof. dr. H. te Velde

Promotiecommissie: prof. dr. W.J.M. Voermans
prof. dr. H.W. van den Doel
prof. dr. N.C.F. van Sas, Universiteit van Amsterdam
prof. dr. R.A.M. Aerts, Radboud Universiteit Nijmegen
dr. M.J. Janse

Van dit proefschrift is ook een handelseditie verschenen bij Uitgeverij Bert Bakker te Amsterdam onder ISBN 978 90 351 3704 2

Deze uitgave is mede tot stand gekomen dankzij een subsidie van het Prins Bernhard Cultuurfonds en de Gravin van Bylandt Stichting.

© 2011 Diederick Slijkerman
Omslagontwerp Bart van den Tooren
Afbeelding omslag The Royal Collection
Afbeeldingen binnenwerk Haags Gemeentearchief www.haagsebeeldbank.nl

Uitgeverij Bert Bakker is onderdeel van Uitgeverij Prometheus

‘Zo zullen wij allen gezamenlijk een bewust handelende gemeenschap vormen en niet dat surrogaatleven leiden waaraan men zich op het moment in de meeste landen overgeeft, beheerst als het wordt door schijnproblemen en felle strijd om de politieke macht, alsof die zoiets waardevols is. In werkelijkheid ligt het dacht ik anders. Hoe minder toekomstige regeerders zich tot hun taak voelen aangetrokken, des te meer kans is er dat de levensomstandigheden het ideaal benaderen en zich geen conflicten voordoen.’

Plato, *Politeia*, 256

‘Kortom, zowel de monarchistische als de republikeinse staatsvorm is duurzaam gebleken, en bij beide is behoefte gebleken aan wettelijke regulering; want een vorst die kan doen wat hij wil, handelt als een dwaas, en een volk dat kan doen wat het wil, handelt onverstandig.’

Machiavelli, *Discorsi*, 248

Inhoud

1 Inleiding: tussen dromen en daden 9
2 Het koninklijk initiatief tot de grondwetsherziening van 1848 35
3 De Aprilbeweging van 1853: de kloof tussen kabinet-Thorbecke en volk 95
4 De Buitenzorgse troon als schavot voor minister Mijer 155
5 1867–1868: het buitenlands beleid van minister Van Zuylen onder vuur 239
6 1884 en 1901: nieuwe rollen voor staatshoofd en minister-president 323
7 Conclusie: ministeriële verantwoordelijkheid als evenwichtsmechanisme 361

Nawoord 393
Noten 395
Literatuur 441
Personenregister 455
Zakenregister 461
Summary 469
Stellingen 475
Over de auteur 479

1

Inleiding: tussen dromen en daden

Er gaat geen dag voorbij of een minister wordt in het parlement ter verantwoording geroepen voor het beleid van zijn ministerie. In de Tweede Kamer wordt het ene spoeddebat gevolgd door het andere.[1] Voeg hieraan toe het gestaag stijgend aantal Kamervragen: ontvingen de ministeries er in 1987 nog 963, in 2008 was dit opgelopen tot 3.136 per jaar.[2] In welke draaimolen is de landelijke politiek terechtgekomen, vragen velen zich af.

Een minister kan voor veel gebieden ter verantwoording worden geroepen en vanuit diverse invalshoeken. Zo geldt de ministeriële verantwoordelijkheid ook voor het handelen van de collega-ministers en het kabinet als geheel, ten opzichte van het parlement en de kiezer, voor het ministerie als organisatie en de ambtenaren, en ten slotte – speciaal voor de minister-president – ten aanzien van de koning(in) en het koninklijk huis. Wij ervaren ministeriële verantwoordelijkheid, evenals ermee samenhangende noties als homogeniteit van het kabinet en koninklijke onschendbaarheid, vandaag de dag als een vaststaande regel. Deze regel lijkt zo vanzelfsprekend dat wij vergeten dat die slechts een bepaalde interpretatie betreft: een interpretatie die ook weer kan wijzigen zodat de regel anders gaat luiden.

In dit boek gaat het niet om de ministeriële verantwoordelijkheid als een *regel*, maar als een *relatie*, namelijk tussen de verschillende constitutionele machten. Ministeriële verantwoordelijkheid definieert macht en drukt de verhouding uit tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, de zogenoemde vier k's.[3] Zij betreft niet alleen staatsrechtelijke regels, maar vormt ook een verhouding die niet per se vriendschappelijk van aard is. Aan de hand van het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' wordt ge-

keken hoe deze constitutionele machten zich hebben ontwikkeld. Daarbij blijkt dat de geschiedenis van de ministeriële verantwoordelijkheid direct samenhangt met de machtsstrijd tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer. De betekenis van die strijd voor de ministeriële verantwoordelijkheid staat hier centraal.

Welke waren de baanbrekende ontwikkelingen rond ministeriële verantwoordelijkheid vanaf het moment dat deze in 1848 werd opgenomen in de Nederlandse grondwet? In de analyse daarvan staat niet de regel centraal – de huidige staatsrechtelijke interpretatie van de grondwettelijke bepaling – maar hoe de deelnemers aan het parlementaire proces dit begrip in het verleden achtereenvolgens hebben geïnterpreteerd. Het relationele karakter maakte het begrip aanvaardbaar voor de grondwetsherziening van 1848. Het begrip was zo open dat alle partijen zich erin konden vinden. Pas bij de nadere uitwerking in de praktijk ontstonden conflicten.

Ministeriële verantwoordelijkheid bestond in Nederland eigenlijk al voordat dit begrip werd opgenomen in de grondwet. Zo trad minister jhr. Gerard Beelaerts van Blokland in 1839 af, omdat zijn wetsvoorstel in de Tweede Kamer maar één stem had gekregen. In die tijd was het nog gebruikelijk dat een minister ook Kamerlid kon zijn. De ene stem was afkomstig van Beelaerts van Blokland zelf en hij meende dat hij daarom moest opstappen. In feite concludeerde hij dat de Kamer geen vertrouwen in hem had. En dus nam hij zijn verantwoordelijkheid.[4]

De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid is een groot discussiepunt. Tegenwoordig wordt ervan uitgegaan dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig en exclusief ten opzichte van het parlement geldt en dat het staatshoofd buiten de ministers om geen bevoegdheden heeft. Maar het doorknippen van linten – prins Claus had het ooit schertsend over de core business – lijkt een te magere opvatting van de rol van de monarch, zoals uitgeoefend sinds de Tweede Wereldoorlog. Ook koningin Beatrix heeft vanaf het moment van haar inhuldiging de grenzen van haar bevoegdheden verkend, zoals bij kabinetsformaties.[5] Wat is dan precies de bandbreedte van de ministeriële verantwoordelijkheid? Alleen al de levende actualiteit en de weerbarstige praktijk vormen voldoende aanleiding voor dit boek.

'De ministeriele verantwoordelijkheid is de hoeksteen van het constitutionnele staatsregt,' zo sprak de invloedrijke gematigde politicus Floris van Hall – befaamd tegenspeler van Thorbecke – in de Tweede Kamer toen de grondwetsherziening van 1848 achter de rug was.[6] Daarmee leek hij het algemeen gevoelen te verwoorden; zijn uitspraak riep in ieder geval geen tegenreactie op. De grondwetsherziening was dan wel in hoofdzaak over directe verkiezingen gegaan, toch was de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid zeker even belangrijk, zoals achteraf duidelijk werd. Hoezeer er in 1848 ook overeenstemming over was dat er ministeriële verantwoordelijkheid met koninklijke onschendbaarheid moest komen, niemand wist precies waar die 'hoeksteen' zich bevond, laat staan hoe die eruit zag. Eigenlijk waren de vier constitutionele machten – koning, kabinet, Kamer en kiezer – er de hele verdere negentiende eeuw naar op zoek.

De relaties tussen de constitutionele machten

Na de Bataafse Republiek en de Franse overheersing werd in 1814 de basis gelegd voor een monarchie. Het Huis van Oranje kreeg voor het eerst een vorstelijke positie, maar wel binnen een grondwettelijk kader. Daarmee werd Nederland een constitutionele monarchie, waarin ook plaats was voor een parlement. Het parlement had vanaf het begin bepaalde rechten ten opzichte van de koning, zoals het recht om de rijksbegroting goed of af te keuren. Het kon echter onvoldoende tegenwicht bieden aan Willem I, zowel vanwege zijn autocratische regeerstijl als vanwege de beperkte bevoegdheden. Vervolgens werd het parlement bij de grondwetsherziening van 1840 op meer afstand van de vorst geplaatst en ontstond de zogenoemde strafrechtelijke vorm van ministeriële verantwoordelijkheid: ministers mochten geen besluiten nemen, die strijdig waren met de grondwet en andere wetten.

Met de grondwetsherziening van 1848 veranderden de constitutionele machtsverhoudingen echt radicaal: de koning werd onschendbaar, het parlement kreeg meer rechten en de ministers moesten voortaan verantwoording afleggen aan het parlement. Nu stond enerzijds een zelfstandig kabinet tussen koning en parlement en functioneerde anderzijds het par-

lement als tegenwicht tegen de macht van koning en ministers. De kiezers ontwikkelden zich tot een groep die ervoor kon zorgen dat de macht niet eenzijdig bij regering of parlement kwam te liggen. De regering kon zich immers via het ontbindingsrecht buiten het parlement om op de kiezers beroepen. Ministeriële verantwoordelijkheid ging vanaf toen over de verhouding tussen koning, ministers, parlement en kiezer; de vier constitutionele machten.

Zoals al aangestipt, heerst tegenwoordig een zeer specifieke opvatting van wat ministeriële verantwoordelijkheid inhoudt of zou moeten inhouden. Historisch gezien is ministeriële verantwoordelijkheid echter geen eenduidig begrip en waren diverse interpretaties mogelijk. Een nadere omschrijving van het begrip, bijvoorbeeld dat een minister en niet de koning verantwoordelijk is, duidt op een bepaalde, inhoudelijke keuze. Zelfs de definitie dat ministers verantwoording moeten afleggen voor regeringsbeleid is een discutabel uitgangspunt, omdat dan enerzijds wordt verondersteld dat ministers het gehele beleid moeten verantwoorden en anderzijds de richting en exclusiviteit van deze verantwoordingsplicht wordt open gelaten.

Ministeriële verantwoordelijkheid is geen vastomlijnd begrip, zo zal uit dit onderzoek blijken. De betekenis hangt telkens af van de context, de tijd en ruimte waarin het begrip wordt gebruikt. Ofschoon het begrip ministeriële verantwoordelijkheid in de loop van de tijd en per individu of groep steeds verschillend is geïnterpreteerd, zijn wel dominante interpretaties te onderscheiden.

Er is veel interessant onderzoek gedaan naar de ministeriële verantwoordelijkheid en in dit boek wordt daarop voortgebouwd. Hier is echter gekozen voor een andere benadering, omdat ministeriële verantwoordelijkheid tot nu toe vooral als een op zichzelf staande zaak werd bestudeerd. In deze studie wordt dit begrip onderzocht in het kader van de onderlinge relaties tussen de constitutionele machten. Daarom staat het politiek en maatschappelijk debat centraal en niet zozeer wat in de rechtsgeleerde literatuur over dit leerstuk werd geschreven.

Uitgangspunt van het onderzoek is dat ministeriële verantwoordelijkheid bepalend is voor de verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer. Het begrip wordt dus gebruikt om meer inzicht te krijgen in deze verhouding en de ontwikkeling daarbinnen. Deze vier constitutionele

Het Binnenhofcomplex met de Hofvijver gezien vanaf de Korte Vijverberg. Het Binnenhof kan gezien worden als de symbolische ontmoetingsplaats van de vier constitutionele machten: koning, kabinet, Kamer en kiezer. Prent van Chevalier Howen (1774-1848) uit 1825.

machten zijn essentieel voor het constitutioneel bestel, aangezien de koning het hoofd van de staat is, het kabinet van ministers betrokken is bij het uitoefenen van de uitvoerende macht, de Kamers het recht hebben de begroting en de belastingen te beoordelen en de kiezers de volksvertegenwoordigers kiezen. In dit boek wordt nagegaan hoe de ministeriële verantwoordelijkheid zich in de tweede helft van de negentiende eeuw heeft ontwikkeld tegen de achtergrond van deze vier constitutionele machten en hun onderlinge verhouding.

Onderscheid tussen beeld en werkelijkheid

De ministeriële verantwoordelijkheid speelde voor het eerst een rol van betekenis in Engeland. Met de 'Glorious Revolution' van 1688 werd de strijd tussen koning en parlement ten gunste van het parlement beslist. De Bill of Rights van 1689 versterkte de bevoegdheden van het parlement ten opzichte van de koning en vestigde een parlementaire monarchie.[7]

Vanaf dat moment konden ministers zich niet meer verschuilen achter de koning en ontstond het besef dat zij een eigen verantwoordelijkheid hadden. De koning ging men steeds meer zien als onschendbaar boven de partijen in plaats van als een veredelde landlord.

In de achttiende eeuw ging het Britse parlement zich meer en meer profileren door de regering ter verantwoording te roepen. Tegelijkertijd ontstond de gewoonte van een kabinet met een prime minister aan het hoofd.[8] De ministeriële verantwoordelijkheid was echter nog niet afgebakend. De koning speelde nog een grote rol en ministers traden nog niet eensgezind op; ze spraken elkaar zelfs regelmatig openlijk tegen.[9] In de beeldvorming bij buitenlandse tijdgenoten functioneerde in Engeland echter al sinds de revolutie van 1688 een parlementair stelsel. Men verstond daaronder dat een regering alleen kon bestaan als zij het vertrouwen genoot van het parlement, conform het zogenaamde vertrouwensbeginsel. Ook werd daarbij aangenomen dat een prime minister de andere ministers zou overheersen en zo afbreuk zou doen aan de individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Men gebruikte voor Engeland zelfs de benaming 'parlementaire kabinetten', omdat kabinetten daar uitsluitend en volledig verantwoording zouden afleggen aan het parlement.

Deze beeldvorming strookte echter niet geheel met de realiteit. Van dergelijke kabinetten was feitelijk pas sprake in de periode tussen de Reform Act in 1832 en de Second Reform Act in 1867, toen verkiezingen plaatsvonden en het kabinet daadwerkelijk afhankelijk werd van een parlementaire meerderheid. Het Engelse parlement vestigde zijn dominantie dus pas in de tweede helft van de negentiende eeuw.[10] Die machtsverschuiving betekende bovendien niet dat de Engelse monarch geen macht meer had, koningin Victoria bijvoorbeeld wist staatszaken zo nodig nog naar haar hand te zetten. De Engelse journalist Bagehot wordt wel aangehaald ter illustratie dat de monarch geen macht meer had en slechts de regering kon adviseren, maar Bagehot presenteerde een politiek filosofisch ideaalbeeld en niet een historische of feitelijke analyse van het bestuur.[11] Pas in de twintigste eeuw groeide de praktijk dat de koning alle regeringsdaden overliet aan zijn ministers. Zijn onschendbaarheid werd toen negatief geïnterpreteerd, namelijk dat hijzelf geen of nauwelijks bevoegdheden meer bezat in plaats van dat ministers de daden van de koning voor hun rekening moesten nemen.[12]

Het voorgaande neemt echter niet weg dat het parlement in Groot-Brittannië altijd belangrijk is geweest. Het land kent een lange parlementaire traditie en een zeer geleidelijke ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit betekent dat ook de verhouding tussen de constitutionele machten er zeer geleidelijk veranderde.

Tegenover het Engelse model van een *parlementair kabinet* stelde men het continentale model van een *koninklijk kabinet*. Volgens dit model bezat de koning bepaalde eigen bevoegdheden, los van zijn ministers. Kabinetten die in dit model functioneerden, noemde men 'koninklijk', omdat zij voor hun daden verantwoording moesten afleggen aan de koning, in plaats van aan het parlement. Vooral Pruisen diende als voorbeeld van een dergelijk koninklijk kabinet. De Pruisische rechtsgeleerde Stahl was een bekende verkondiger van deze twee modellen.[13] Het Duitse model was aanlokkelijk voor behoudende krachten. Engeland gold daarentegen lange tijd als het voorbeeld van een moderne staat.

Het idee van een koninklijk kabinet – dus met aparte en zelfstandige bevoegdheden voor de koning – heeft veel invloed gehad, ook in Nederland. Zo was Johan Rudolf Thorbecke voorstander van zulke koninklijke kabinetten. Het parlement mocht zich niet met deze bevoegdheden bemoeien. Toen hij later echter zelf minister en leider van het kabinet was, gaf Thorbecke de monarch weinig ruimte en trok hij koninklijke bevoegdheden naar zich toe. Bij Thorbecke was er dus een verschil tussen theorie en werkelijkheid.

Onder invloed van het opkomend liberalisme en de Franse Revolutie gingen Franse denkers theorieën over staatsinrichting ontwikkelen, zoals Benjamin Constant, die het Duitse model te reactionair en het Engelse model te radicaal vond. Hij stelde dat de koning geen onderdeel van de uitvoerende macht moest zijn, maar een zelfstandige en onafhankelijke macht, die de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht in evenwicht zou kunnen houden. Volgens zijn model had de koning nog wel degelijk eigen macht, in de vorm van het benoemingsrecht van ministers en rechters, het ontbindingsrecht van de Kamers en het gratierecht. Hoewel deze ideeën in strikte zin geen navolging hebben gevonden, is de opvatting van de monarchie als een neutrale constitutionele macht zeer invloedrijk geworden, zoals ook uit dit onderzoek zal blijken. In Zweden

zou aan het einde van de twintigste eeuw een grondwettelijk neutraal (ceremonieel) koningschap ontstaan, buiten de regering, maar de Zweedse monarch bezat al eerder geen aparte bevoegdheden meer.[14]

Het bovenstaande illustreert dat er in de geschiedenis altijd verschillende interpretaties van ministeriële verantwoordelijkheid naast elkaar hebben bestaan. Ook in de huidige tijd zijn er verschillen in interpretatie, vooral over de landsgrenzen heen. Zo gaan juristen en politicologen in Groot-Brittannië ervan uit dat het parlementair vertrouwen onderdeel is van de ministeriële verantwoordelijkheid, terwijl de opvatting onder Nederlandse juristen luidt dat de ministeriële verantwoordelijkheid los staat van het vertrouwen dat het parlement in minister of kabinet heeft.[15] De spannende kwestie die in dit boek wordt onderzocht, is welke wereld achter die voorstellingen ligt.

Ministeriële verantwoordelijkheid: vragen en antwoorden

De invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid met de grondwet van 1848 leidde tot nieuwe verhoudingen tussen de constitutionele machten, in het bijzonder tussen de koning en de Tweede Kamer. De koning moest nu een krachtige Kamer dulden, die de controle over de ministers van hem dreigde over te nemen. Het kabinet als collectief van ministers kreeg een meer zelfstandige status. De bepaling luidde vanaf dat moment dat ministers een zelfstandige verantwoordelijkheid bezaten en dat de koning onschendbaar was. In 1848 werd in feite een eerste aanzet gegeven voor een machtsafbakening tussen de vier k's, die voor het eerst ieder een zelfstandige rol speelden: koning, kabinet, Kamer en kiezer. Ten aanzien van de ministeriële verantwoordelijkheid is de formele regeling sindsdien nauwelijks veranderd. Maar in hoeverre geldt dat ook voor de constitutionele praktijk?

Tijdens een groot deel van de hier onderzochte periode was koning Willem III aan de macht. Als wij deze koning vergelijken met koningin Beatrix, bijna anderhalve eeuw later, dan is opmerkelijk hoezeer zij in regeerstijl verschillen. Willem gedroeg zich als een patriarchaal en militair vorst, terwijl Beatrix zich eerder zakelijk en formeel presenteert. In hoeverre is dat verschil te duiden met behulp van het begrip ministeriële

verantwoordelijkheid en de daaraan inherente verhouding tussen de constitutionele machten? Willem III had in elk geval te maken met de kwestie die Machiavelli al noemde in zijn *Discorsi*, namelijk dat regulering van de monarchie als staatsvorm onontkoombaar was, terwijl er tegelijk alternatieven voor deze staatsvorm waren: de Nederlanden waren immers eeuwenlang een republiek geweest. Willem kon dus niet anders dan de monarchie als staatsvorm verdedigen en verabsoluteren om te voorkomen dat het alternatief van een republikeinse staatsvorm in beeld kwam. Door de grondwetsherziening was de monarchie een groot deel van haar macht kwijtgeraakt. Wilde het koningschap een factor van betekenis blijven, dan zou de resterende macht moeten worden behouden. Willem III zou zijn rechten als vorst dan ook angstvallig bewaken.

De hoofdvraag van dit boek is op welke wijze de ministeriële verantwoordelijkheid de verhouding tussen de vier k's als constitutionele machten heeft bepaald. Om deze vraag te beantwoorden wordt de betekenisontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid onderzocht in het toenmalig politiek en maatschappelijk debat. Daarbij wordt geanalyseerd in hoeverre de politieke invloed van de vier constitutionele machten en hun onderlinge verhouding veranderden door ontwikkelingen in de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik geef daarvoor de volgende hypothesen.

De hoofdthese luidt dat ministeriële verantwoordelijkheid geen vast begrip is, omdat het begrip verband houdt met de verhouding tussen de constitutionele machten. Met het begrip kan deze verhouding dus worden verduidelijkt. Deze these wordt onderzocht door bij de ministeriële verantwoordelijkheid een aantal factoren te betrekken, te weten de vier k's en verwante begrippen als homogeniteit, minister-presidentschap, dualisme en ontbindingsrecht. Verder is de hypothese dat de ministeriële verantwoordelijkheid sinds 1848 als begrip weliswaar nader werd afgebakend en verfijnd, maar dat dit begrip desondanks nog ruimte laat voor machtsverschuivingen tussen de vier k's, omdat het niet zozeer een rangorde betreft, maar eerder een verdelingsmechanisme.

Daarbij stel ik voor om de Nederlandse staatsgeschiedenis vanaf de negentiende eeuw in drie perioden te verdelen: één waarin de monarchie domineert, de daaropvolgende met de overheersing van het parlement en

vervolgens de periode van de publieke zeggenschap. De grondwetsherziening van 1848 markeerde het begin van de overgang van een monarchaal naar een meer parlementair stelsel die vervolgens in de decennia erna daadwerkelijk plaatsvond. Het kabinet kwam toen voort uit de parlementaire meerderheid. Vervolgens werd de bevolking vanaf het vierde kwart van de negentiende eeuw steeds meer bij de politiek betrokken, bijvoorbeeld via de politieke partijen.

Ten slotte is het mijn veronderstelling dat de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft bijgedragen aan de bestendiging van de monarchie, hoewel ze de regeermacht bij de monarchie heeft weggehaald.

In deze studie wordt bekeken welke opvattingen de koning, het kabinet, de Kamer en kiezer hadden over de ministeriële verantwoordelijkheid. Ook wordt onderzocht in hoeverre deze opvattingen zijn terug te voeren op bepaalde personen en/of groepen. Generaliserend gesproken waren bijvoorbeeld orthodoxe protestanten van mening dat de koning soeverein was en de ministeriële verantwoordelijkheid begrensd, terwijl voor radicale liberalen de ministeriële verantwoordelijkheid volledig en exclusief ten opzichte van het parlement gold, waardoor er voor de koning weinig plaats meer leek te zijn. Hieraan gerelateerd is de vraag in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid de koning, kiezer, minister en Kamer in staat heeft gesteld deel te nemen aan politieke besluitvorming. Een andere meer algemene vraag is welke betekenis de ministeriële verantwoordelijkheid heeft gehad voor het staatsbestel als zodanig. In dat verband spelen vragen als: welke gevolgen had ministeriële verantwoordelijkheid voor de contacten tussen de constitutionele machten en de samenleving, en in hoeverre heeft ministeriële verantwoordelijkheid ook voor het kabinet als collectief gegolden?

De Nederlandse voorgeschiedenis van het debat over ministeriële verantwoordelijkheid

De onschendbaarheid van de koning werd in Nederland voor het eerst geregeld in artikel 20 van de constitutie van het Koninkrijk Holland in

1806. Tegelijkertijd kreeg de koning echter volledige regeringsbevoegdheid. Hij kon zich zelfs met de wetgevende macht bemoeien. Zo was de koning in feite de belangrijkste machtsfactor in de staat.[16] Die positie laat zich moeilijk rijmen met zijn onschendbaarheid: hij mag alles doen, maar is vervolgens niet aanspreekbaar. Volgens artikel 73 van deze constitutie waren ministers alleen aan de koning verantwoording verschuldigd. Als zij in rechte werden aangesproken, ook voor misdrijven tijdens hun functie-uitoefening, moest dat bij het hoog nationaal gerechtshof plaatsvinden.[17]

Deze laatste bepaling over de betrekbaarheid in rechte werd gewijzigd overgenomen in artikel 104 van de grondwet van 1814: ambtsmisdrijven konden alleen bij de Hoge Raad worden vervolgd, mits daarvoor toestemming was van de Staten-Generaal. Deze bepaling werd vervolgens ongewijzigd opgenomen in artikel 177 van de grondwet van 1815.[18] Eigenlijk betrof dit niet een specifieke ministeriële verantwoordelijkheid, maar het feit dat ook een minister menselijk was en dus zoals ieder in rechte moest kunnen worden aangesproken. Voor een minister golden dus geen andere normen dan voor andere onderdanen.[19] In de praktijk kwam bijna alle constitutionele macht bij de koning te liggen, want vooral aan hem waren de ministers verantwoording verschuldigd. De koninklijke onschendbaarheid werd pas werkelijk opnieuw geregeld in de grondwetsherziening van 1848.

In Nederland begon het debat over de ministeriële verantwoordelijkheid toen de zuidelijke Nederlanden in 1815 met de noordelijke werden verenigd. De Belgen bepleitten namelijk opname van de ministeriële verantwoordelijkheid in de nieuwe grondwet. De Belgen waren beïnvloed door Franse auteurs, onder wie vooral Benjamin Constant en hadden ook de Engelse situatie voor ogen.[20] De ministeriële verantwoordelijkheid werd toen echter niet in de grondwet opgenomen, maar de daarop volgende decennia werd hierover wel regelmatig geschreven, door zowel Belgische als Nederlandse auteurs.

Koning Willem I trok zo veel mogelijk macht naar zich toe. Zijn besluit in 1823 om een ministerraad in te stellen waarvan hijzelf geen voorzitter werd, doet daaraan niet af. Deze raad had tot taak om te overleggen over wetsontwerpen en regelgeving. De ministerraad kon echter niets besluiten; dat deed

de koning op voordracht van de desbetreffende minister. De vicepresident van de Raad van State was tevens voorzitter van de ministerraad; in 1829 werd de kroonprins – de latere koning Willem II – zelfs vicepresident. In 1822 had Willem het Conflictenbesluit genomen, dat de rechterlijke macht verbood zich te bemoeien met conflicten tussen burger en overheid.[21]

De Belgen voelden zich achtergesteld ten opzichte van de Nederlanders en zij eisten meer vrijheden waaronder ook invoering van ministeriële verantwoordelijkheid, zodat zij de regering konden toetsen. In 1827 hield minister van Justitie Felix van Maanen een beroemde redevoering in het parlement, waarin hij zich afzette tegen het idee van machtenscheiding. De Nederlandse grondwet kende dit idee volgens hem niet, maar veronderstelde in plaats daarvan een monarchaal stelsel. Hij ontkende dan ook dat de ministeriële verantwoordelijkheid in de grondwet was geregeld of hoefde te worden geregeld.[22] De Belgen echter wisten hun grieven, waaronder het ontbreken van ministeriële verantwoordelijkheid, in 1829 op de agenda van de Kamer te plaatsen.

Vervolgens weigerde de koning simpelweg om de ministeriële verantwoordelijkheid in de grondwet op te nemen. De roep om meer invloed voor de volksvertegenwoordiging en meer rechten voor het volk klonk echter steeds luider. In 1830 brak in Brussel een opstand uit, die ertoe leidde dat de opstandelingen de onafhankelijke staat België uitriepen. De noordelijke Nederlanden begonnen weliswaar in 1831 de succesvolle Tiendaagse veldtocht, maar die moest onder internationale druk worden afgeblazen. Daarna gaf de regering te kennen dat bij de door de Belgische afscheiding noodzakelijke wijziging van de grondwet ook aandacht zou kunnen worden gegeven aan ministeriële verantwoordelijkheid.[23]

Maar die toegeeflijkheid stelde weinig voor, want Willem I ging gewoon door met zijn autocratische regeerstijl. In 1839 had de Tweede Kamer er ten slotte genoeg van. De begrotingen van Koloniën en Financiën werden achtereenvolgens afgekeurd en de desbetreffende ministers Johannes baron van den Bosch – hij werd vervolgens tot graaf benoemd – en Gerard Beelaerts van Blokland traden af. Deze ministers zagen dus hun verantwoordelijkheid – in ieder geval deels – in termen van het vertrouwen dat zij van het parlement moesten krijgen.

Strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid

Het was vanaf 1815 al voorgekomen dat een minister aftrad omdat hij zich niet in het regeringsbeleid kon vinden. Dat betrof voornamelijk het beleid van de koning, omdat deze in feite de meeste macht naar zich had toegetrokken. Zo hadden ministers Jean Appelius, Cornelis Six van Oterleek, Anton Falck, Willem Röell en Anne van Nagell er moeite mee dat zij zelf geen enkele verantwoordelijkheid droegen.[24] Deze verantwoordelijkheid zagen zij echter meer als persoonlijk en in relatie tot de koning, dan als hun ambtsuitoefening tegenover parlement of zelfs het publiek. In 1839 werd de hoop op hereniging met België definitief opgegeven. Kamerleden, ministers en financiële zwaargewichten dwongen nu koning Willem I om de grondwet te wijzigen en een bepaling over ministeriële verantwoordelijkheid op te nemen.

In de grondwet van 1840 werd opgenomen dat de ministers verantwoordelijk waren voor de uitvoering van wetten en de grondwet, en dat zij besluiten van de koning mede moesten ondertekenen. Zij waren vervolgbaar bij de Hoge Raad. Dit betekende dat ministers strafbaar werden als zij besluiten namen in strijd met de (grond)wet. Deze verantwoordelijkheid noemde men daarom de strafrechtelijke of juridische verantwoordelijkheid. Dit alles was echter van relatieve betekenis omdat een minister, zoals elke burger, vervolgd kon worden voor strafrechtelijke delicten. Belangrijker was dat de koning niet langer besluiten kon nemen buiten zijn ministers om. Hiermee werd enerzijds de grondwet versterkt – ministers waren nu immers expliciet verantwoordelijk voor hiermee strijdige besluiten – en anderzijds de autocratische macht van de koning beëindigd.[25] Het gevolg van deze wijziging was dat Willem 1 aftrad omdat hij zelfstandige ministers niet accepteerde.

De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid betekende per saldo het startsein voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid. De invoering van het contraseign – het medeondertekenen van de desbetreffende minister – leidde namelijk tot een medeverantwoordelijkheid, die ministers algauw breder opvatten dan alleen het niet-overtreden van wetten. Sommige ministers gingen zich ook verantwoordelijk voelen voor beleid als zodanig.[26] Zo diende minister Johan baron Verstolk van Soelen in 1841 zijn ontslag in, omdat de Tweede Kamer zich niet kon vin-

den in zijn buitenlands beleid, terwijl hij zich daaraan had gecommitteerd en zich ervoor verantwoordelijk voelde.[27] De roep om een meer uitgebreide ministeriële verantwoordelijkheid werd gaandeweg luider.

Politieke ministeriële verantwoordelijkheid

In 1848 nam koning Willem II het initiatief tot een vergaande grondwetswijziging, waarbij ook de staatkundige of politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd geregeld. In de grondwet werd nu bepaald dat de koning onschendbaar was en de ministers verantwoordelijk. Ook kreeg de Kamer meer rechten ten opzichte van de regering, zoals het recht op inlichtingen. Onduidelijk was vooralsnog wat deze politieke verantwoordelijkheid en de koninklijke onschendbaarheid precies inhielden, zoals uit de volgende hoofdstukken zal blijken. Daarbij bestond er ook geen helder beeld van de situatie in andere landen. Zo had Thorbecke zich evenals de eerdergenoemde Franse denker Constant verzet tegen het Engelse voorbeeld, omdat het parlement daar het hele kabinet ter verantwoording zou kunnen roepen en zich ook zou kunnen bemoeien met de benoeming van de premier. Zoals besproken, was de Engelse situatie in werkelijkheid vergelijkbaar met de Nederlandse en werd de premier daar nooit door het parlement benoemd. Opvallend is dat zelfs een liberaal als Thorbecke de koning niet alle macht wilde ontnemen en verder de ministers los van het parlement speelruimte wilde geven. Thorbecke was van mening dat het parlement niet te veel macht moest hebben, omdat het volk daarmee te veel invloed zou krijgen. Hij zat in dat opzicht op dezelfde lijn als Constant.

De strafrechtelijke vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, die in 1840 in de grondwet was opgenomen, sprak niet erg tot de verbeelding. Omdat de grondwet van 1848 dit bepaalde, is er in 1855 nog een aparte wet over ministeriële verantwoordelijkheid gekomen, maar deze regelt alleen de strafrechtelijke vorm. Een minister kan alleen worden aangeklaagd via de Tweede Kamer of de regering en wordt dan berecht bij de Hoge Raad. Die wet geldt formeel nog steeds, maar is nooit in de praktijk toegepast. Ministeriële verantwoordelijkheid is tegenwoordig in feite alleen politiek van aard en dat is ook zo in andere landen.[28] Omdat de strafrechtelijke vorm in de praktijk geen rol heeft gespeeld, wordt er in dit

boek verder geen aandacht aan besteed, tenzij dit voor de politieke ministeriële verantwoordelijkheid van belang is.

Bestaande literatuur

Er is veel over ministeriële verantwoordelijkheid gepubliceerd, vooral vanuit juridisch perspectief. Die studies maken over het algemeen gebruik van een hedendaagse normatieve definitie en analyseren vervolgens het verleden in het kader van deze definitie. Dat geeft een meer technische benadering van de ministeriële verantwoordelijkheid, die vooral ingaat op de ministeriële verantwoordelijkheid als regel en slechts beperkte aandacht heeft voor de historische context.[29] De desbetreffende boeken hebben een grote bijdrage geleverd aan de gedachtevorming over de ministeriële verantwoordelijkheid als regel en norm. Het is de bedoeling om met dit boek een andere benadering van de ministeriële verantwoordelijkheid te geven dan in de bestaande literatuur gebeurt, die handelt over staatsinstellingen en constitutie.

De discussie begon in Nederland in 1815 en tot 1840 werden in bladen en brochures regelmatig artikelen gepubliceerd over ministeriële verantwoordelijkheid en de rechten van het parlement. Zoals gezegd, ontkende minister van Justitie Van Maanen in 1827 dat er in Nederland ministeriele verantwoordelijkheid gold. Gijsbert Karel graaf van Hogendorp – wegbereider van de constitutionele monarchie in 1814 – publiceerde in 1830 enige brochures waarin hij de voordelen van ministeriële verantwoordelijkheid aanprees, met Engeland als voorbeeld. Jacob de Kempenaer – die in 1844 een van de Negenmannen was met een radicaal voorstel voor grondwetsherziening en bij de grondwetsherziening van 1848 een prominente rol speelde – publiceerde anoniem in 1829 *Wederlegging der verhandeling over de verantwoordelijkheid der ministers* en vervolgens een jaar later *Het vertegenwoordigend stelsel*. Vervolgens kwam de bekende liberaal Dirk Donker Curtius – in 1848 eveneens prominent aanwezig – in 1831 met zijn *Proeve over de verantwoordelijkheid van ministers en andere ambtenaren*, waarin hij ook de geschiedenis ervan in Engeland, Duitsland en de Verenigde Staten beschreef.[30] Hij beperkte zich tot ministeriële verantwoordelijkheid, omdat die in zijn ogen altijd onscheidbaar was van een

vertegenwoordigende regeringsvorm en daarom de aandacht van de wetgever verdiende.

In 1840 publiceerde Thorbecke zijn *Proeve van herziening der grondwet volgens de Aanteekening*, waarin hij pleitte voor een strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk dat ministers voor de uitvoering van wetten verantwoordelijk waren.[31] Twee weken later volgde Donker Curtius, die vooral een inhoudelijke ministeriële verantwoordelijkheid wenste, met koninklijke onschendbaarheid en contraseign.[32] Hoewel hij in de inleiding zijn stelsel meer monarchaal noemde dan dat van Thorbecke, was hij in feite radicaler in zijn benadering. In 1844 deden negen parlementariërs – de zogenoemde Negenmannen – onder wie Thorbecke en De Kempenaer een voorstel voor grondwetsherziening met ministeriele verantwoordelijkheid, maar dit werd door een meerderheid van de Kamer afgewezen.

Na de grondwetsherziening van 1848 volgde in 1855 het overzichtswerk van H.G. Lagemans. Hij legde vooral nadruk op de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid. Hij beschreef de algemene ontstaansgeschiedenis met veel aandacht voor de Engelse traditie. Vervolgens ging hij in op het ontstaan en de ontwikkeling in Nederland tot aan de verschijningsdatum van zijn boek.[33] Ook in algemene studies over staatsrecht en grondwet kwam de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde. Zo publiceerde de bekende hoogleraar Johan Buys in 1883 het eerste deel van zijn commentaar op de grondwet, met daarin zijn mening over de ministeriële verantwoordelijkheid.[34] Zo ging het door.

Vooral de afgelopen decennia is er veel gepubliceerd. Naar aanleiding van de grondwetsherziening van 1983 en enige incidenten rond ministeriële verantwoordelijkheid publiceerde de commissie-Scheltema in 1993 het rapport *Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid*. Evenals de regering bij de grondwetsherziening van 1983 wenste de commissie geen verantwoordingsplicht zonder bevoegdheid. Daarnaast kende zij de vertrouwensregel een zelfstandige betekenis toe. Volgens haar was het vertrouwen van het parlement een politieke kwestie.[35]

Paul Bovend'Eert schreef in 2002 een omvattend juridisch overzicht in *Ministeriële verantwoordelijkheid*.[36] Drie jaar later publiceerde Peter van Velzen een historisch en juridisch overzichtswerk over de periode

1813-1840 waarin hij ministeriële verantwoordelijkheid benaderde in de context van toetsing van bestuursdaden, dat wil zeggen dat het bestuur rekenschap moet geven van zijn handelen. Van Velzen meent dat de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement al impliciet in de grondwet van 1815 was opgenomen en in 1840 expliciet werd gemaakt.[37] Eveneens in 2005 promoveerde Ilse Van den Driessche op *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid; het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*. Zij behandelde dit begrip aan de hand van het rapport Scheltema en analyseerde de contemporaine juridische literatuur in Frankrijk, Duitsland, België en Nederland. R.K. Visser schreef in 2008 een studie over ministeriële en publieke verantwoordelijkheid vanuit recente vraagstukken en ontwikkelingen.[38]

In de huidige Nederlandse juridische literatuur wordt de inhoud van het begrip ministeriële verantwoordelijkheid beperkt opgevat en wordt zelfs het vertrouwensbeginsel ervan losgekoppeld.[39] Zoals echter uit deze studie zal blijken, is het vertrouwensbeginsel altijd inherent geweest aan ministeriële verantwoordelijkheid. Nu blijkt meteen het grote bezwaar tegen een zuiver juridische aanpak, namelijk dat daarmee de historische context wordt genegeerd. Die gaf de historicus Hans Bornewasser al in 1962 reden te betogen dat de politieke ministeriële verantwoordelijkheid weliswaar formeel was ingevoerd in 1848, maar dat de staatsrechtelijke literatuur eraan voorbijging dat zij in de praktijk al eerder was gevestigd.[40]

Ook wordt in de contemporaine juridische literatuur ervan uitgegaan dat ministeriële verantwoordelijkheid een vast te stellen regel zou zijn, terwijl zij in feite een *verhouding* is. Zo zou met het rapport van bovengenoemde commissie-Scheltema de regel zijn ontstaan dat de minister alleen verantwoordelijk is voor zover het zijn bevoegdheid betreft.[41] In Groot-Brittannië heeft een vergelijkbare discussie plaatsgevonden met het onderscheid tussen 'responsibility' en 'accountability'.[42] In de praktijk valt dit onderscheid echter moeilijk te maken. Ook als een grove fout wordt gemaakt in een op afstand van het ministerie opgerichte organisatie, kan de minister nog verantwoordelijk worden gesteld, omdat hij die organisatie zodanig vorm moet geven dat grove fouten niet kunnen voorkomen. Dat is ook de les geweest van de gebeurtenissen in 1868: eigen schuld van de minister hoeft niet relevant te zijn voor ministeriële verantwoordelijkheid en voor het vertrouwen dat het parlement heeft in de mi-

nister. In feite heeft de minister een risicoaansprakelijkheid. Als het parlement de minister aansprakelijk acht, is dat al voldoende reden om de verantwoordelijkheid serieus te nemen en zo nodig op te stappen.

In dit boek wordt gekozen voor een cultuur- en politiekhistorische benadering. Het uitgangspunt is de politieke discussie in de Tweede Kamer en een aantal dagbladen gedurende de periode 1848-1905. Ministeriële verantwoordelijkheid is namelijk niet alleen een juridisch concept, maar kan ook worden benaderd als een institutioneel en relationeel concept.

Koning, kabinet, Kamer en kiezer van 1848 tot 1905: aanpak & uitgangspunten

Dit boek begint met de grondwetsherziening in 1848 aan het einde van de regeerperiode van koning Willem II, omdat toen de politieke ministeriële verantwoordelijkheid – de ministers zijn verantwoordelijk voor regeringsdaden en de koning is onschendbaar – expliciet in de grondwet werd opgenomen, en tot een andere verhouding tussen de constitutionele machten leidde. Bovendien ontstond een zelfstandig kabinet tussen Kamer en koning, en kregen kiezers met het rechtstreekse kiesrecht grotere invloed. Bij de grondwetsherziening van 1848 werd niet beslist of de koning nog enige macht bezat, wat de positie van de ministers was en hoe en voor welke zaken het parlement hen ter verantwoording kon roepen. Ook de positie van de kiezer ten opzichte van het politiek bedrijf lag nog open. Kortom, er is alle reden om dit boek in 1848 te beginnen, en wel op het moment dat ter discussie stond of en hoe men in de grondwet de algemene ministeriële verantwoordelijkheid zou formuleren.

Op grond van incidenten en ontwikkelingen zoals vastgelegd in secundaire literatuur – memoires van politici, journalistieke en historische artikelen en boeken – is een aantal pregnante momenten voor onderzoek geselecteerd. Het betreft zes politieke gebeurtenissen tussen 1847 en 1906: de grondwetsherziening in 1848, de Aprilbeweging van 1853, de kwestie-Mijer in 1866, de Luxemburgse kwestie in 1868, de opvolgingskwestie in 1884 en de formalisering van het premierschap in 1901. In aanvulling op deze zes gebeurtenissen is ook de bredere ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid bestudeerd, aan de hand van

secundaire literatuur. Het zwaartepunt ligt dus in de regeerperiode van koning Willem III, de eerste vorst die intensief te maken kreeg met ministeriële verantwoordelijkheid. In dit boek zal worden betoogd dat het begrip ministeriële verantwoordelijkheid en de onderlinge verhouding tussen de constitutionele machten vooral in deze periode gestalte kregen.

De betreffende gebeurtenissen zijn exemplarisch voor de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het betrof conflicten tussen de constitutionele machten over hoe de Kamer en de regering zich tegenover elkaar moesten opstellen, wanneer ministers verantwoording konden of moesten afleggen, welke rol de koning in het staatsbestel speelde en welke plaats het volk en de kiezer in de politiek zouden moeten innemen. Zij zijn ook geselecteerd omdat zij een aanvulling op elkaar vormen en een ontwikkeling laten zien in de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten.

Het spreekt voor zich dat ook het niet-functioneren van het principe van ministeriële verantwoordelijkheid relevant is, bijvoorbeeld wanneer de koning hierop inbreuk maakte zonder dat het kabinet of de Kamer daaraan consequenties verbond. Verder wordt aandacht besteed aan de vraag welke strategie en tactieken de vier k's – koning, kabinet, Kamer en kiezer – hebben gebruikt om hun macht te verzekeren. Zo heeft Thorbecke er bij de grondwetsherziening veel energie in gestoken om invloed op dit proces te krijgen en minister te worden. Ten slotte is het de vraag hoe bepaalde processen of rituelen zijn ontstaan, bijvoorbeeld hoe in de Kamer ministers ter verantwoording te roepen. Bij de conflicten in 1866 en 1868 werd besproken of moties van orde alleen op de organisatie van de beraadslaging betrekking mochten hebben of ook een inhoudelijk standpunt van de Kamer konden weergeven.

Ministeriële verantwoordelijkheid voor de werkzaamheden van ambtenaren, agentschappen en zelfstandige bestuursorganen speelt in dit onderzoek geen of nauwelijks een rol. Dit thema kwam pas op in de twintigste eeuw en betreft de vraag hoe een minister zijn ministerie dient aan te sturen. Hetzelfde geldt voor de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van leden van het koninklijk huis en de hofhouding. De parlementaire organisatie, hoe het parlement zijn werkzaamheden intern heeft georganiseerd, komt evenmin expliciet aan de orde. De opzet van dit onderzoek is specifiek gericht op de verhouding tussen de constitutionele

Foto van een schilderij op het Binnenhof. Van alle Oranjevorsten heeft koning Willem III het meest te maken gehad met de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. (Fotobureau Thuring Nootdorp/Haags Gemeentearchief)

machten; de interne organisatie van die machten valt daarbuiten.[43] Ook de rechterlijke macht heeft een rol gespeeld bij de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals bij het Meerenberg-arrest.[44] Zoals al is toegelicht, gaat dit onderzoek over de politieke vormgeving van de ministeriële ver-

antwoordelijkheid en niet over de vraag hoe juristen dit begrip los daarvan hebben bepaald.

Hoe zijn deze gebeurtenissen onderzocht? Het beeld van de gebeurtenissen in de bestudeerde periode (en de dynamiek daarvan) kan alleen nog via documenten worden gereconstrueerd. Deze literatuur is tweeledig van aard. Aan de ene kant zijn er memoires, biografieën en overzichtswerken. Daarnaast is er literatuur over het begrip ministeriële verantwoordelijkheid met vooral een juridisch karakter die primair aandacht besteedt aan de relatie tussen minister en parlement. Voor zover in die literatuur historische reconstructie plaatsvindt, gebeurt dat vooral aan de hand van secundaire politicologische literatuur. In dit boek sta ik zowel inhoudelijk als methodisch een bredere benadering voor. Ik probeer de ontwikkeling in de verhouding tussen de constitutionele machten en het begrip ministeriële verantwoordelijkheid te reconstrueren aan de hand van onderzoek in de parlementaire verslagen en in destijds toonaangevende dagbladen om zo te zien hoe opiniemakers erover spraken en dachten.

Omdat ministeriële verantwoordelijkheid is onderzocht aan de hand van historische incidenten, is gekozen voor een chronologische aanpak. Voor de meningsvorming in het parlement zijn de handelingen van de Tweede Kamer onderzocht. De Eerste Kamer is buiten beschouwing gelaten, omdat zij in de relatie met regering en kiezer een ondergeschikte rol speelde. Overigens komen de debatten van de Eerste Kamer wel aan de orde bij het analyseren van de publieke opinie. De opvattingen onder de kiezers zijn onderzocht door een aantal dagbladen te raadplegen. Voor een representatief beeld is een keuze gemaakt uit kranten die de behoudende dan wel vooruitstrevende stromingen vertegenwoordigen. Het gaat er niet zozeer om alle meningsvorming in de pers weer te geven, als wel de bandbreedte van het publieke debat in kaart te brengen.

De dagbladen waren de spreekbuis van bepaalde groepen kiezers, omdat zij verbonden waren aan een bepaalde levensbeschouwelijke stroming. De dagbladen werden overigens vaak uitgegeven door personen die in contact stonden met gelijkgeaarde politici, zoals ook zal blijken. Daarnaast gaven de dagbladen de brede publieke opinie weer, omdat zij toch wat verder af stonden van het politieke gebeuren in Den

Haag en zij belang hadden bij vergroting van hun oplage. Ook gingen zij in discussie met andere kranten om hun lezers van hun gelijk te overtuigen. Het kiesrecht, dat in de negentiende eeuw een bepaalde vermogenseis (census) stelde, definieerde geen vaste groep, want afhankelijk van de financiële situatie kon iemand de ene keer wel, de andere keer niet stemgerechtigd zijn en er golden verschillende eisen naargelang het lokale, provinciale of landelijke verkiezingen betrof. Uit dit onderzoek zal blijken dat men bij de discussie over ministeriële verantwoordelijkheid geen principieel onderscheid maakte tussen electoraat, publieke opinie en bevolking, waarschijnlijk mede vanwege het willekeurig karakter van het censuskiesrecht.

Voor de grondwetsherziening van 1848 en de Aprilbeweging in 1853 zijn de liberale NRC en de conservatieve *Amsterdamsche Courant* geraadpleegd, omdat in die gebeurtenissen de tegenstelling tussen conservatieven en liberalen centraal stond. In 1848 reageerden deze kranten nauwelijks op elkaar, maar al in 1853 beschouwden zij elkaar als tegenstander. Ten behoeve van de Aprilbeweging is bovendien *De Nederlander* betrokken, omdat deze krant de spreekbuis van orthodoxe protestanten was. Voor de kwestie-Mijer in 1866 en de Luxemburgse kwestie in 1868 is – naast de NRC – het *Dagblad van Zuidholland en 's Gravenhage* bestudeerd, omdat dit blad in die periode bij uitstek de conservatieve zaak behartigde. Ten aanzien van de troonopvolgingskwestie in 1884 en de formalisering van het minister-presidentschap in de periode 1901-1905 zijn de NRC en de antirevolutionaire *De Standaard* bestudeerd, omdat de politiek en de constitutionele discussie toen vooral draaiden om de tegenstelling tussen antirevolutionairen en liberalen.

Een inhoudelijke analyse van de debatten in de Tweede Kamer en van de opinievorming in de kranten toegesneden op de ministeriële verantwoordelijkheid, levert een nieuw beeld op van de bekende gebeurtenissen. Wanneer in Kamerdebatten of in kranten wordt verwezen naar staatsrechtgeleerde of andere literatuur, heb ik getracht deze literatuur na te trekken en te verwerken om zo ook de achtergrond van de interpretaties te kunnen analyseren.[45] Bij het bestuderen van de dagbladen is ook nagegaan in hoeverre deze op elkaar reageren en zijn verslagen uit andere relevante bladen betrokken. Ook is onderscheid gemaakt tussen de mening

van de redactie en van lezers. Zo werden in de dagbladen altijd wel ingezonden stukken gepubliceerd of verslag gedaan van reacties uit de maatschappij op politieke gebeurtenissen. Het betrof dan politiek geïnteresseerden die niet altijd ook stemgerechtigd waren, want slechts een klein deel van de bevolking voldeed aan de vermogenseis van het censuskiesrecht. Meningen in andere soorten media en uit specifieke lagen van de maatschappij konden buiten beschouwing worden gelaten, omdat de publieke beeldvorming in een representatief deel van de geschreven pers werd onderzocht en vooral de kwaliteit en niet zozeer de kwantiteit van meningen in dit onderzoek van belang is.

Om de plaats van het staatshoofd te reconstrueren, heb ik biografieën over monarchen en memoires van personen rond het hof geraadpleegd. Over de monarchen is tamelijk veel secundaire literatuur beschikbaar. De positie van de kabinetten is nagegaan via debatten in de Tweede Kamer, (auto)biografieën van de leden van de Kamer en het kabinet, en van met hen in contact staande tijdgenoten. Verder is buitenlandse literatuur bestudeerd om vergelijkingen te kunnen maken en een breder kader te kunnen neerzetten. Hebben ontwikkelingen in Nederland betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid autonoom plaatsgevonden of was er sprake van een internationale tendens? Nagegaan is wat de verschillen en de overeenkomsten zijn met het buitenland, maar wel in de context van het Nederlandse debat.

De dynamiek van ministeriële verantwoordelijkheid

De tijdgenoten in de bestudeerde periode hebben de ministeriële verantwoordelijkheid als relationeel ervaren. Zo was er minister Weitzel, die zich bij zijn ontslag probeerde te bevorderen tot luitenant-generaal. Koning Willem III blokkeerde deze benoeming met de stelling dat een ontslagbesluit niet tegelijk een bevordering kon inhouden.[46] Los daarvan vond de koning ongetwijfeld ook dat een minister niet zichzelf kon bevorderen. Op grond van dergelijke voorbeelden in de secundaire literatuur zou ik voorlopig willen stellen dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten onder Willem III nog moesten worden gevormd en afgebakend en daardoor aanleiding gaven tot spanningen. In de literatuur worden deze spanningen meestal

toegeschreven aan het reactionaire karakter van Willem III. Mijn these is dat deze spanningen eerder werden veroorzaakt door onduidelijkheid over het begrip ministeriële verantwoordelijkheid en dat het reactionaire optreden van Willem III eerder een strategie was om zijn eigen positie zoveel mogelijk veilig te stellen. Zijn opstelling moet dan worden opgevat als een regeerstijl waartoe hij min of meer gedwongen was, toen hij werd geconfronteerd met niet eenduidige bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De laatste jaren verschijnen er steeds meer studies die laten zien hoe de politiek in de negentiende eeuw in constitutionele termen werd gegoten.[47] De grondwet was daarbij het kader waarbinnen politiek bedreven werd. In dit onderzoek is de focus juist omgekeerd: de grondwet zelf was namelijk een politieke zaak.[48] In de negentiende eeuw stond de grondwet centraal in de machtsstrijd tussen de verschillende politieke groeperingen. Zoals zal blijken, was men niet vóór of tegen de grondwet, maar werd strijd gevoerd over de mogelijke interpretaties ervan. Partijen werden het niet eens, zodat zij uiteindelijk naar eigen believen de grondwet gingen interpreteren en in feite eigen regels over ministeriële verantwoordelijkheid uitvonden.

In het debat over het constitutioneel kader zag men ministeriële verantwoordelijkheid aanvankelijk als een relationeel begrip, dat de verhoudingen tussen de constitutionele machten op scherp zette. In de negentiende eeuw werd over de grondwet stevig gedebatteerd, omdat men op zoek was naar eensluidende interpretaties, kortom naar algemeen geldende regels voor het politiek bedrijf. Toen aan het einde van de negentiende eeuw bepaalde interpretaties van de grondwet de boventoon gingen voeren en een nieuw evenwicht tussen de constitutionele machten was ontstaan, kreeg een bepaalde interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid de overhand en raakte het relationeel aspect op de achtergrond. Ministeriële verantwoordelijkheid zag men niet meer als een kwestie van definitie, maar als een regel die kon worden toegepast. Het regelkarakter betekende dat de discussie over constitutionele interpretatie voor het moment was uitgekristalliseerd.

Dit onderzoek laat zien dat er door de tijd heen een aantal gemeenschappelijke definities werd gehanteerd van ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. Allereerst is vanaf het ontstaan van de ministeriële verantwoordelijkheid onderscheid gemaakt tussen individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Collectieve verantwoordelijkheid betekent dat ministers deze samen dragen en ook daaruit gezamenlijk consequenties trekken. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een kabinetskwestie: het kabinet is solidair met een minister en meent dat een probleem een gezamenlijke verantwoordelijkheid betreft.

Ministeriële verantwoordelijkheid hoeft niet op elk terrein te gelden; zo zijn in het verleden uitzonderingen gemaakt voor benoemingen of toespraken van de monarch. Ook kan de verantwoordelijkheid worden beperkt tot bepaalde aspecten, zoals het landsbelang. In die gevallen gaat het om de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid volledig is of niet. De koning werd in 1848 weliswaar onschendbaar, maar dat betekende nog niet dat hij geen eigen bevoegdheden bezat c.q. dat deze onschendbaarheid negatief van aard was. Als de koning naast de ministers nog bevoegdheden heeft, kan de ministeriële verantwoordelijkheid niet volledig zijn. De ministeriële verantwoordelijkheid is ook niet volledig als het kabinet eigen bevoegdheden heeft waar het parlement zich niet mee mag bemoeien. In de verhouding tussen kabinet en parlement staat dit aspect bekend als de tegenstelling tussen monisme en dualisme. In een dualistische relatie zijn kabinet en parlement opzichzelfstaande, onafhankelijke constitutionele machten. Monisme echter betekent dat de ene constitutionele macht afhankelijk is van de andere. Verder kan ministeriële verantwoordelijkheid in één bepaalde relatie gelden, bijvoorbeeld ten opzichte van het parlement. In dat geval heeft het begrip een exclusief karakter. Deze exclusieve werking wordt echter ondermijnd als ministers ook tegenover het publiek en/of de koning verantwoordelijk zijn.

In dit onderzoek zal worden aangetoond dat er aanvankelijk relationele interpretaties waren van de ministeriële verantwoordelijkheid die vervolgens werden vervangen door een tamelijk volledig en exclusief begrip. Zo functioneerde de regering in de beginjaren na 1848 ook binnen een koninklijke invloedsfeer, met eigen exclusieve bevoegdheden voor koning en kabinet. Dit koninklijk kabinet veranderde later in een parlementair

kabinet, omdat het primaat bij het parlement kwam te liggen en daarmee een overwegend monistische relatie ontstond.

Uiteindelijk heeft een bepaalde interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid de overhand gekregen en daardoor is de indruk ontstaan dat deze het karakter heeft van een onveranderlijke regel. De ministeriële verantwoordelijkheid blijft echter relationeel. Zij is niet alleen tijd-, plaats- en contextgebonden zoals uit dit onderzoek blijkt, maar beïnvloedt ook de relatie tussen de constitutionele machten, te weten koning, kabinet, Kamer en kiezer.

2

Het koninklijk initiatief tot de grondwetsherziening van 1848

'In eene vroegere rede heb Ik gezegd, dat Ik niet zou aarzelen, om, zoodra de overtuiging der noodzakelijkheid van het wijzigen der Grondwet bij Mij was gevestigd, daarvan door een voorstel aan U Edel Mogenden te doen blijken,' zo sprak koning Willem II bij de opening van de Staten-Generaal op 18 oktober 1847.[1] Op zondag een week eerder had hij dit voornemen in zijn kabinetsraad besproken. Hij hoopte door zijn eigen initiatief de liberaal denkende ministers en Kamerleden te slim af te zijn.[2] In zijn troonrede had hij er nog aan toegevoegd: 'Die voorstellen zullen het bewijs met zich brengen, dat Ik geene veranderingen schroom, welke geacht kunnen worden tot werkelijke, door de ondervinding aangewezen verbeteringen in het staatsbestuur te zullen leiden.'[3] Wat de koning toen niet kon vermoeden, was dat hij met dit initiatief de basis zou leggen voor een parlementaire democratie.

In dit hoofdstuk wordt nagegaan hoe de ministeriële verantwoordelijkheid tijdens de grondwetsherziening van 1848 werd geïnterpreteerd en welke aspecten daarbij een rol speelden. Naast de Kamerdebatten over de grondwetsherziening zijn de liberale *Nieuwe Rotterdamsche Courant (NRC)* en de conservatieve *Amsterdamsche Courant* onderzocht. Het publiek debat over de grondwetsherziening werd vooral in deze twee kranten gevoerd. Zoals in de inleiding is aangegeven, is de politieke verantwoordelijkheid van ministers pas met deze grondwetsherziening vastgelegd. De strafrechtelijke variant en het contraseign waren eerder in 1840 in de grondwet opgenomen en mede daardoor beseften de ministers doorgaans wel dat zij een eigen verantwoordelijkheid voor hun optreden hadden. De vraag is dan ook in hoeverre 1848 een doorbraak was voor het

beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid, wat dit beginsel betekende voor de verhouding tussen de vier constitutionele machten koning, kabinet, Kamer en kiezer en welke basis daarmee werd gelegd voor de toekomst.

Vanaf december 1847 werd in de kabinetsraad gewerkt aan de grondwetsherziening. Aan de besprekingen nam een aantal ministers deel, verder de koning, diens broer prins Frederik en de prins van Oranje, de latere koning Willem III. De deelnemers aan het overleg waren weinig eensgezind. De gematigd liberaal Floris van Hall, minister van Financiën, kreeg een conflict met de koning en stapte op. Hij had eerder met liberale Kamerleden afgesproken dat hij concessies zou doen ten aanzien van een grondwetsherziening als zij voor zijn conservatieve financiële wet zouden stemmen. In dat verband had Van Hall in de kabinetsraad voorgesteld om grondwetswijzigingen te versoepelen. Omdat enkele ministers en de koning er niet mee akkoord gingen, zag hij zich vanwege zijn belofte genoodzaakt af te treden.[4] Van Hall had wellicht politieke bijbedoelingen om uit het kabinet te stappen. Eerder in oktober 1847 had hij namelijk het liberale Kamerlid Abraham van Rijckevorsel gepolst over een los van de koning staand kabinet en een ontbindbare Kamer, en gevraagd wat deze zou doen als de koning hier niet mee akkoord zou gaan. Dit betrof in feite een voorstel voor verdere invoering van ministeriële verantwoordelijkheid. Van Rijckevorsel – zijn zoon was een van de oprichters en directeuren van de *NRC* – verdacht Van Hall ervan positieve publiciteit in de *NRC* te beogen. Hij verzweeg deze gebeurtenis dan ook voor zijn zoon en voorkwam zo naar zijn mening de opzet van Van Hall om de geschiedenis in te gaan als martelaar voor de liberale zaak.[5] De grondwetsherziening bleek in elk geval een politiek beladen zaak.

Het eigen initiatief van de koning

Tijdens de besprekingen in de kabinetsraad bleek Willem II grote moeite te hebben met voorstellen die zijn macht inperkten. Hij reageerde bits, hield verwijtende tirades en kon in woede ontsteken. De betrokken ministers zagen zijn gezondheid zienderogen achteruitgaan. Het was duidelijk

dat hij aan spanningen leed. Willem zinspeelde er zelfs op – achteraf profetisch – dat de herziening zijn dood zou betekenen. De ministers maakten zich er zorgen over.[6] Voor zover hervormingen hem niet direct raakten, ging de koning ze echter niet uit de weg. Na het vertrek van Van Hall steunde hij het initiatief om het standsverschil uit de grondwet te verwijderen. Toen Italië in februari 1848 geteisterd werd door onlusten, verheugde hij zich erover dat hij tenminste zelf het initiatief tot hervormingen had genomen en er niet toe gedwongen werd. Eind februari werd de internationale situatie echter kritiek. Op 24 februari was in Parijs een revolutie uitgebroken die een einde maakte aan de heerschappij van burgerkoning Louis-Philippe van Orléans. De roep om hervormingen had een duidelijk internationaal karakter. Zo deden kranten in elke editie uitvoerig verslag van de spanningen en ontwikkelingen in andere Europese landen.

Op 9 maart 1848 loste de koning zijn belofte in en ontving de Tweede Kamer een wetsvoorstel voor de grondwetsherziening. Op dezelfde dag meldde de NRC onlusten in Londen, Glasgow en München; in München hadden burgers een arsenaal bestormd en wapens buit gemaakt.[7] Een paar dagen later reageerde de NRC sarcastisch op het voorstel: 'Het zijn voorstellen, onzer ministers volkomen waardig. Het kon slechts een homogeen ministerie [kabinet – DS] wezen, uit de impopulairste mannen in Nederland, uit de conservatiefsten onder de conservatieven zamengesteld, dat het wagen durfde aan de natie eene teleurstelling te verschaffen, zoo bitter, als in deze wets-ontwerpen is nedergelegd.'[8] De krant vroeg zich retorisch af of de ministeriële verantwoordelijkheid wel was verzekerd. Zij stelde dat de oppositie de regering de hand had gereikt, maar dat de ministers kennelijk de strijd zochten en hiervoor geheel verantwoordelijk zouden zijn. De NRC hoopte dat de stem van het volk tot de koning zou doordringen voordat het te laat was, en dat de koning deze impopulaire ministers zou ontslaan.

Ook de conservatieve *Amsterdamsche Courant* had kritiek op de ontwerpen. Volgens haar had men op grond van de troonrede belangrijker wijzigingen mogen verwachten. Ook zonder omkering van de staatsinstellingen had kunnen worden voorzien in: 'Erkenning en duidelijke omschrijving van het beginsel der *ministerieele verantwoordelijkheid*, gepaard met dat der *onschendbaarheid des Konings*.'[9] Verder pleitte de krant voor openbaarheid,

periodiek aftreden van politici, erkenning van het beginsel dat de volksvertegenwoordiging wezenlijk op volkskeuze moest berusten, ontbindbaarheid van de Eerste en Tweede Kamer, vrijheid van drukpers en petitie. De krant riep de regering op tot verdergaande wijzigingen en hoopte dat het parlement deze anders zou afdwingen. Zelfs deze conservatieve krant pleitte dus voor een ruime grondwetsherziening en gebruikte de begrippen die in de grondwet terecht zouden komen.

De hele grondwet moest worden herzien, betoogde de *NRC* in een kritisch hoofdartikel op 13 maart 1848, zoals was bedoeld in het voorstel van 'den heer Thorbecke en zijne acht medeleden, in het jaar 1844 aan de Kamer gedaan'. Het volk moest rechtstreeks zijn vertegenwoordigers kunnen kiezen, zo meende de krant. Verder moest de koning onschendbaar zijn, terwijl de ministers verantwoordelijk waren voor alles wat er met de staat gebeurde. Het nu voorgestelde idee dat de ministers verantwoordelijk waren voor zover ze aan regeringshandelingen hadden meegewerkt, was ontoereikend, want regeringshandelingen behoorden niet plaats te vinden zonder dat een minister daarvoor had getekend en verantwoordelijk was. De vertegenwoordiging moest ministers ter verantwoording kunnen roepen en hen kunnen aanklagen. Aan de andere kant moest de koning kunnen ontbinden, omdat er een Kamermeerderheid kon zijn die niet de mening van het volk vertegenwoordigde. De krant vond dat de koning ervan op de hoogte moest worden gesteld dat de ingediende wetsvoorstellen niet tegemoetkwamen aan de wensen van het volk.[10]

Of Willem II kennis had genomen van dit artikel of niet – de *NRC* was tot 1878 een ochtendblad[11] – op dezelfde dag liet hij de voorzitter van de Tweede Kamer, de gematigd liberaal jhr. Willem Boreel van Hogelanden, weten bereid te zijn tot een verdergaande grondwetsherziening. Volgens het telegraafbericht in de *Amsterdamsche Courant* had de koning in het onderhoud gerefereerd aan klachten dat de huidige voorstellen te beperkt waren: 'Z.M. de Koning heeft den Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal bij zich ontboden en hem meegedeeld, hoe Hoogstdezelve, ingelicht, dat de voorgeslagen wijzigingen in de Grondwet verre zijn van aan de algemeene verwachting te beantwoorden, aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal volkomen vrijheid verleent, om Z.M., ten opzigte der Grondwet, zoodanige voorstellen te doen, als zij in het belang

der Natie zal noodig oordeelen, met bijvoeging, dat Z.M. bereid is zich alsdan daarmede te vereenigen.'[12] De koning had uiteindelijk ingezien dat de aangeboden wetsontwerpen op onvoldoende steun konden rekenen en gaf nu de Kamer de vrije hand.

De bevolking juichte een verdergaande grondwetsherziening toe. Bij koffiehuizen, op schepen en andere plaatsen werd uitbundig gevlagd. De *Amsterdamsche Courant* wist al een dag later te melden dat een Kamermeerderheid onder andere koninklijke onschendbaarheid met ministeriele verantwoordelijkheid en de eigen ontbindbaarheid wenste.[13] De *NRC* vond het terecht dat de koning rekening wilde houden met de wensen van de natie en niet alleen met die van zijn ministers.[14] De krant impliceerde dat de natie onvoldoende door ministers en Kamer werd vertegenwoordigd. Daarmee rechtvaardigde zij de actie van de koning om zijn ministers te passeren en, ironisch genoeg, om geen rekening te houden met de ministeriële verantwoordelijkheid. De *NRC* meende verder dat de huidige ministers moesten aftreden omdat zij de koning verkeerd hadden voorgelicht. Volgens haar moesten liberalen zoals Johan Thorbecke en Lodewijk Luzac een kabinet vormen.

De volgende dag schreef de *NRC* in vette letters dat de koning te kennen had gegeven dat hij zijn uitspraak over de verdergaande herziening buiten zijn ministers om had gedaan.[15] De ministers voelden zich gepasseerd en boden op 15 maart hun ontslag aan. 's Avonds leidde de radicale publicist Adriaan van Bevervoorde (1819-1851) een optocht naar het koninklijk paleis, waar muzikanten een serenade brachten.[16] Vervolgens gingen ze een ode brengen aan de liberaal Luzac, die vermoedelijk minister zou worden in het nieuw te benoemen kabinet. De demonstratie was georganiseerd thuis bij de vooraanstaande liberaal en jurist Dirk Donker Curtius. Een van de aanwezigen noteerde later in zijn dagboek: 'dat Dirk Donker bij die gelegenheid zeide dat het niet kwaad zou zijn als hier en daar eens bij eenen Minister de glazen werden ingeworpen'.[17] Een jongere generatie rebelleerde hier tegen het gezag van de oudere generatie die zij probeerde te intimideren en te verdrijven. Vier dagen later was Donker Curtius minister van Justitie en noemde hij zijn voorganger incapabel om de maatschappelijke onrust het hoofd te bieden.

Een dag na de ontslagaanvraag van zijn ministers ontbood de koning

de gezanten van Oostenrijk, Engeland, Pruisen en Rusland om hun een toelichting te geven op de gang van zaken. De gezanten maakten van het gesprek een verslag, omdat ze moeite hadden om de gebeurtenissen te plaatsen. De koning had namelijk tegen hen verklaard:

> Je vous ai fait venir tous le quatre, représentant pour ainsi dire toute l'Europe, pour vous expliquer la nature des évenements qui viennent de se passer et la position dans laquelle ils M'ont placé. Vous voyez devant vous un homme qui de très conservatif est devenu, en 24 heures, très libéral. Mais le fait est que tout mon monde m'a abandonné, et Je me suis trouvé tout d'un coup seul.[18]

In citaten wordt de laatste zin uit het verslag doorgaans weggelaten. Men schrijft dan Willem II een wispelturig karakter toe, op grond waarvan zijn ommezwaai wordt verklaard. Zoals uit de laatste zin blijkt, verklaarde Willem zelf echter dat hij voor een meer behoudende grondwetsherziening onvoldoende draagvlak zag en dat hij daarom een radicale stap moest nemen. De Kamervoorzitter had hem te kennen gegeven, zo deelde hij de diplomaten mee, dat zelfs de conservatieve Kamerleden op wie hij tot dan toe had kunnen rekenen, hun steun hadden ingetrokken. Wat hij hun niet vertelde, was dat de Haagse directeur van politie op 12 maart 1848 een nota had geschreven waarin hij betoogde dat een vrijzinnige grondwetswijziging nodig was om de rust te kunnen handhaven. Ook radicale liberalen hadden de koning hierop gewezen; zo was Van Beevervoorde op 8 maart op audiëntie geweest.[19] Al eerder was gebleken dat Willem liever zelf initiatief tot hervorming nam, dan ertoe te worden gedwongen. Bovendien voerde deze vorst, zoals zal blijken, bewust een politieke strategie door ervoor te zorgen dat het door hem gekozen beleid consequent werd gevolgd en uitgevoerd.[20] Hij koos nu meteen voor een radicale stap om de revolutionaire beweging alle wind uit de zeilen te nemen. Het verslag komt qua strekking overeen met berichtgeving in de *Amsterdamsche Courant*. Eigenlijk waren zowel Kamerleden als krantenredacties van mening dat ingrijpende bestuurlijke hervormingen moesten plaatsvinden. Dat zal ook uit het vervolg blijken.

De Tweede Kamer had een commissie van rapporteurs benoemd om namens de 54 Kamerleden met een reactie te komen op het plan van de koning. De commissie bestond uit de liberaal jhr. Jan Ernst van Panhuys en verder de gematigd liberalen Albert Duymaer van Twist, Jan Karel baron van Goltstein, Gerard Verweij Mejan en als enige niet-jurist Jan Corver Hooft; conservatieven vielen uit de boot. De commissie kwam op 16 maart met een verslag, waarin zij het initiatief van de koning prees en een aantal hoofdpunten formuleerde waaraan de grondwetsherziening moest voldoen.

De commissie van rapporteurs wenste geen standen meer met eigen politieke rechten, maar een indirect door kiescolleges gekozen Tweede Kamer, een jaarlijkse in plaats van een tienjaarlijkse vaststelling van de rijksbegroting, meer mogelijkheden voor amendementen, het recht voor beide Kamers om zich bij adres tot de koning te richten, en 'algemeene staatkundige verantwoordelijkheid' voor ministers. Over dat laatste schreef de commissie: 'Niet langer mag, naar het algemeen gevoelen, in onze Grondwet de uitdrukking van eene der hoofdvoorwaarden van het constitutionnele regerings-stelsel ontbreken: "De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk." Door de opneming in de Grondwet van die beginselen wordt van zelve het bestaan van een eigenlijk gezegd ministerie [kabinet – DS] gewaarborgd, zoodat alsdan daarover geene verdere bepalingen in die Grondwet gevorderd worden.'[21] Nagenoeg alle leden wensten ook het recht voor de koning om de Tweede Kamer te ontbinden.

Opnieuw ging Van Bevervoorde met een haastig bijeengeraapt gezelschap 's avonds naar het koninklijk paleis; dit keer voorzien van vaandels en fakkels. De bedoeling was zogenaamd om namens het volk aanhankelijkheid aan de koning te betuigen. De samenstelling van de groep en het gezwaai met de fakkels zullen eerder zijn overgekomen als een dreigement om de wensen van het volk serieus te nemen. Het verklaart wellicht waarom de koning vervolgens op eigen houtje een nieuwe commissie instelde – hij passeerde nu de Kamer – om een volledig ontwerp voor de grondwetsherziening te maken en een suggestie te doen voor een nieuw kabinet. Hij nam de Kamerwensen wel tot uitgangspunt, want de commissie diende ze in acht te nemen. Hoewel de koning tegelijkertijd een groot persoonlijk leed moest verwerken omdat zijn lievelingszoon Alexander op

Madeira was overleden, bleef hij niettemin actief leiding geven aan de grondwetsherziening.

De grondwetscommissie bestond uit vijf liberale juristen: Donker Curtius, de zich in conservatieve richting ontwikkelende Jacob de Kempenaer, Luzac, Thorbecke en diens vriend Lambert Storm. De laatste vier hadden tot de Negenmannen behoord, die in 1844 een radicaal voorstel voor grondwetsherziening hadden gedaan. Thor, zoals zijn bijnaam luidde, werd door de leden tot voorzitter gekozen. Gelet op de leden, was deze commissie nogal radicaal en allesbehalve representatief. Zoals al vastgesteld, wilde de koning de radicale beweging kennelijk pacificeren.

Op 19 maart benoemde de koning Donker Curtius tot tijdelijk minister van Justitie. Vervolgens benoemde hij de andere ministers, in afwachting van een definitief kabinet na de grondwetsherziening. Diplomaat en gematigd liberaal Gerrit graaf Schimmelpenninck – zijn vader Rutger Jan was de beroemde raadpensionaris uit 1805-1806 – werd minister van Buitenlandse Zaken en van Financiën en bovendien voorzitter van de ministerraad. Het lid van de grondwetscommissie Luzac kreeg het ministerie van Binnenlandse Zaken, alsook dat van de Hervormde en andere Ereddiensten. Viceadmiraal Jules Rijk bleef op zijn post als minister van Marine. Daarnaast moest hij ook Koloniën onder zijn hoede nemen. Oorlog kwam in handen van generaal-majoor Charles Nepveu. De katholieke conservatief Leonard Lightenvelt werd hoofd van het ministerie van Roomskatholieke Eredienst.

Een paar dagen later vonden in Amsterdam ongeregeldheden plaats. Jongeren en werklozen verzamelden zich op de Dam. Vervolgens trokken ze in groepen door de stad, gooiden ruiten van gebouwen in en plunderden winkels. De *Amsterdamsche Courant* deed beknopt verslag van de onrust en constateerde dat de burgerij zich er niet door had laten meesleuren. Tussen de regels door bleek wel dat er veel politie en militairen op de been waren gebracht; ook werden burgers voor de schutterij opgeroepen.[22] Het verslag van de NRC was uitvoeriger. Zij schreef de ongeregeldheden toe aan straatjongens en plunderaars, die handig van de situatie gebruik hadden weten te maken.[23] De krant publiceerde ook delen uit Van Hogendorps pamfletten uit 1830, waarin deze had gepleit voor ministeriële verantwoordelijkheid en openbaarheid.[24] Het was alsof de krant wilde zeggen dat bestuurlijke hervormingen noodzakelijk

waren om de ongeregeldheden niet uit de hand te laten lopen.

Een week later maakte de *Amsterdamsche Courant* melding van arrestaties in Amsterdam van leiders van de communistische beweging. Daarbij tikte de krant de *NRC* op de vingers, omdat die te tendentieus verslag zou hebben gedaan van bovengenoemde ongeregeldheden en daarmee alleen maar aanleiding had gegeven tot meer onrust. De *Amsterdamsche Courant* legde daarentegen nadruk op harmonie tussen burgerij en 'militaire bezetting'.[25] Beide kranten maakten overigens helemaal geen melding van de slechte economische omstandigheden, mede door slechte oogsten. Armoede en werkloosheid vormden niet alleen een Nederlands, maar een Europees probleem en hadden in de jaren 1846 en 1847 al tot heftige sociale onrust geleid.[26]

Het ontstaan van de vertrouwensregel

Schimmelpenninck kwam op zaterdag 25 maart 1848 een toelichting in de Tweede Kamer geven op de totstandkoming van het kabinet. De koning had hem toegezegd, zo deelde hij mee, geen problemen te zullen maken, wanneer met medewerking van de Staten-Generaal een grondwetswijziging tot stand zou komen, naar het voorbeeld van de Engelse constitutie. Bovendien had hij de koning verzocht om zelf 'een homogeen en verantwoordelijk ministerie' te mogen samenstellen.[27] In die tijd werd een kabinet doorgaans ministerie genoemd, terwijl ministeries werden aangeduid als departementen. Na een positief advies van de grondwetscommissie was de koning akkoord gegaan. Volgens Schimmelpenninck waren er nog relatief weinig ministers benoemd, maar hij zei dat andere in aanmerking komende kandidaten nu in verschillende functies 'aan de zaak van het vaderland diensten bewijzen, welke zij in mindere mate zouden kunnen presteren, zoo zij nu reeds in ons midden optraden'.[28] Schimmelpenninck had in elk geval de leden van de grondwetscommissie, op Donker Curtius en Luzac na, gepasseerd bij de vorming van zijn kabinet.

De Kamerleden reageerden enthousiast op Schimmelpennincks rede en toonden zich tegelijk geschrokken over de revolutiedreiging. Zo juichte de eerdergenoemde gematigd liberaal Duymaer van Twist de mededeling van het kabinet toe dat de grondwetsherziening in de geest van de

Engelse constitutie zou plaatsvinden, omdat die al anderhalve eeuw had standgehouden. De uit een regentengeslacht afkomstige conservatief jhr. Daniël Gevers van Endegeest verklaarde dat zij zo 'den weg bewandelen, die door den Koning zoo vrijzinnig geopend is en dien hij ijverig blijft bewandelen'.[29] Het grondwetscommissielid De Kempenaer viel iedereen bij. Hij constateerde bijna verbaasd dat hij tot voor kort de ministers alleen maar had bestreden. Nu legde hij nadruk op getrouwheid aan orde en wet, en het genieten van rust en voorspoed. Hij zette zich af tegen 'ijlende hoofden [die] droombeelden najagen, en baldadige handen [die] misdaden plegen'.[30] De koning had met dit plan een oneindige weldaad aan het vaderland bewezen. De Kempenaer deelde mee dat de commissie al snel met een voorstel zou komen.

De beslissing van de koning om een vergaande grondwetsherziening door te voeren, kon dus op grote bijval in de Kamer rekenen. Willem II forceerde in feite een doorbraak die algemeen werd gewenst. Niet alleen de koning, maar ook de pers en de Kamer maakten in 1848 een sprong naar hervormingen om de revolutie te snel af te zijn. In dat verband is de nadruk begrijpelijk die werd gelegd op orde en rust. De verschillen tussen liberalen en conservatieven waren niet erg groot. In die zin was deze grondwetsherziening geen specifiek liberaal product, maar algemeen gedragen. Ook het geschetste beeld dat conservatieven en liberalen al vóór de herziening een proactieve rol tegenover de koning en ministers hadden aangenomen, sluit hierbij aan.

Rond diezelfde tijd maakten de kranten melding van een vlugschrift van de voormalige gezant te Wenen, de jurist Theodoor Roest van Limburg, een leerling van Thorbecke. Roest van Limburg – die na een weinig succesvolle diplomatieke loopbaan ook nog een weinig succesvolle minister van Buitenlandse Zaken zou worden – vond dat de grondwetsherziening direct aan het volk moest worden voorgelegd, omdat de parlementariërs niet te goeder trouw waren. Roest van Limburg, wellicht geprikkeld door zijn aartsconservatieve Oostenrijkse omgeving, deed hiermee een tamelijk radicaal voorstel. De *Amsterdamsche Courant* kon zich niet in een referendum vinden, omdat de grondwet dan zou worden geschonden en die schending een precedent zou scheppen. Bovendien zou geen enkele minister hiervoor verantwoordelijkheid willen dragen.[31] De *NRC* keurde elke onrechtmatige stap af, zelfs als de Kamers de herziening zouden afwijzen.[32]

Ondanks hun eensgezindheid waren er toch enkele Kamerleden die een paar dagen later de benoeming van Schimmelpenninck tot voorzitter van de ministerraad ter discussie stelden, alsmede diens mededeling dat hij een verantwoordelijk en homogeen kabinet had mogen samenstellen. Ook de mededeling dat de Engelse constitutie bij de herziening tot voorbeeld zou worden genomen, riep vragen op. Niemand vroeg zich echter openlijk af waarom het niet de Kamer was geweest die de grondwetscommissie had mogen instellen en of de Engelse constitutie ook voor de grondwetscommissie het uitgangspunt moest vormen.

Zo vond de gematigd liberaal Corver Hooft dat Schimmelpenninck op persoonlijke titel had gesproken en niet namens het kabinet, omdat de geldende grondwet geen verantwoordelijk kabinet kende, want alleen de koning had de macht om een kabinet samen te stellen: 'Ik zal dus de ministers en geenszins het ministerie op het oog hebben, wanneer ik mij veroorloof den graad van vertrouwen te overwegen, dien ik elk hunner kan schenken, en de goedkeuring welke ik aan hunne inzigten kan verleenen.'[33] Corver problematiseerde dus de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. In de individuele politieke ministeriële verantwoordelijkheid zag hij geen probleem. Hij sprak zelfs van het vertrouwen dat een minister moest kunnen dragen. Vervolgens betoogde hij dat Schimmelpenninck zich niet had gehouden aan de toezegging van de koning dat de Kamerwensen in acht zouden worden genomen. Schimmelpenninck had immers meegedeeld dat de Engelse constitutie, aangepast aan de Nederlandse behoefte, tot uitgangspunt werd genomen. Als Corver naging wat uit de Engelse constitutie voor Nederland overgenomen zou kunnen worden, dan daalde zijn vertrouwen in de minister, want de Kamer wenste immers geen directe verkiezingen, noch een Hogerhuis met adel en geestelijkheid.

De liberaal Sebastiaan Anemaet – als volgeling van Thorbecke een thorbeckeaan genoemd – negeerde de opmerkingen van Corver en sprak zijn vertrouwen uit in het kabinet; en andere liberale Kamerleden volgden. De conservatief Johannes Enschedé – Haarlems drukker en uitgever – beschouwde de Engelse constitutie als exemplarisch voor een regering die – gebaseerd op vertegenwoordiging en een verantwoordelijk bewind – stabiliteit, welvaart en vrijheid had opgeleverd. Enschedé vond steun aan het kabinet noodzakelijk, gelet op de hachelijke omstandigheden binnen en

buiten het land. Hiermee verwoordde hij het algemeen gevoelen onder de Kamerleden. Zo wilde de gematigde Van Goltstein de begroting bij nader inzien niet afkeuren, omdat hij bang was dat de 'geest van onrust en woeling in verschillende landen, waardoor de gewigtigste veranderingen plaats grijpen' naar Nederland zou overslaan.[34] Hij stelde in reactie op Corver, dat alleen sprake kon zijn van behoorlijke samenwerking tussen regering en volksvertegenwoordiging als er een lichaam zoals het kabinet tussen vorst en vertegenwoordiging stond. Hij vond dan ook dat de verantwoordelijkheid van het kabinet niet in de grondwetsherziening hoefde te worden geregeld. De verwijzing naar de Engelse constitutie lag volgens Van Goltstein in de wens om de volksvertegenwoordiging op hechtere grondslagen te vestigen en om de verhouding tussen vertegenwoordiging en regering scherper te definiëren. Volgens hem had Gijsbert Karel graaf van Hogendorp – de oprichter van de constitutionele monarchie in 1814 – de Engelse constitutie toen al als voorbeeld genomen.[35]

Na een groot aantal steunbetuigingen voor het kabinet weersprak de gematigde Duymaer het standpunt van Corver, dat er geen collectieve ministeriële verantwoordelijkheid zou bestaan. Volgens Duymaer was juist het karakteristieke van een kabinet dat het stond met een Kamermeerderheid en moest vallen als het die meerderheid niet meer had. Bij de stemming van het begrotingshoofdstuk zou blijken of het kon blijven bestaan; hijzelf verlangde dat het kabinet in het belang van orde en rust gehandhaafd werd.

Duymaer formuleerde het vertrouwensbeginsel, namelijk dat een kabinet op een Kamermeerderheid moest berusten, en gaf daarmee een – tot op heden actuele – onderbouwing van de collectieve verantwoordelijkheid. Duymaer wist de rest van de Kamer te overtuigen. De conservatief Mari Hoffmann reageerde dat hij alleen de handelingen en niet de persoon van de ministers wilde beoordelen en dat hij het belangrijker vond dat er een kabinet was dan waarop dit kabinet was gebaseerd. Daarbij beriep hij zich op de stelling in de *Aanteekening op de grondwet* van Thorbecke, dat 'wel verre dat de Grondwet aan een ministerie [kabinet – DS] in den weg zoude staan, die Grondwet zonder ministerie niet behoorlijk kon worden uitgevoerd'.[36] De thorbeckeaan Berend Wichers bracht duidelijker onder woorden dat hij het optreden van het kabinet als geheel wilde beoordelen en niet enkel een minister. Hij roemde de koning, die al

Portret van de gematigd liberaal Albert Duymaer van Twist (1809-1887), die al tijdens de grondwetsherziening het vertrouwensbeginsel formuleerde, namelijk dat een kabinet niet kan bestaan zonder het vertrouwen van de Kamer. Een prent van P.W.M. Trap (1821-1905).

anticiperend op de grondwetsherziening een kabinet met een hoofd had benoemd, en niet, zoals vroeger, alleen ministers had aangesteld. Anders dan Corver vond hij dat de geldende grondwet dit mogelijk maakte.

Schimmelpenninck stelde in reactie op Corver dat Van Goltstein en Duymaer voldoende hadden verduidelijkt wat het kabinet met het voorbeeld van de Engelse constitutie bedoelde. Hij wilde niet ingaan op de vraag of de ministers nu als kabinet optraden, maar stelde dat iedereen had verklaard met het nieuwe kabinet te willen samenwerken. Hij verklaarde dat de regering geen vertrouwen zonder meer hoefde, maar steeds bereid was alle mogelijke inlichtingen te verstrekken. Hij beaamde daarmee de stelling van Duymaer over het vertrouwensbeginsel, namelijk dat een kabinet niet kon bestaan zonder het vertrouwen van de Kamer. Het beeld in de huidige literatuur dat de vertrouwensregel pas in de periode 1866-1868 is ontstaan, is dus onjuist.[37] Bovendien blijkt uit dit Kamerdebat hoezeer ministeriële verantwoordelijkheid werd geïnterpreteerd als een verhouding tussen de constitutionele machten, dus als een relationeel begrip.

Koning Willem II had dus niet zozeer ministers benoemd, maar eigenlijk een kabinet onder leiding van een minister-president. Het fundament voor het minister-presidentschap werd daarmee door hem al vóór de grondwetsherziening gelegd. De *Amsterdamsche Courant* duidde Schimmelpenninck aan als president-minister en als president van de ministerraad; de *NRC* noemde hem president van een 'homogeen ministerie' [kabinet – DS].[38] De *NRC* hield echter vast aan Thorbecke en betreurde dat hij geen zitting in het kabinet had. De krant vond hem vanwege zijn 'ordenenden geest' zeer geschikt om het staatsbestuur op verschillende niveaus te reorganiseren.

De strijd om de regie tussen kabinet en grondwetscommissie

De vraag was wie de regie zou voeren, het nieuwe kabinet of de grondwetscommissie. Donker Curtius had in het parlement gezegd dat het kabinet vrij was om het voorstel van de grondwetscommissie al dan niet over te nemen. Deze commissie, waarin Thorbecke een dominante rol

speelde, dacht daar anders over. Op 11 april 1848 overhandigde zij een ontwerp met toelichting rechtstreeks aan de koning. Aan het slot van de toelichting verzocht de commissie de koning om het voorstel uit oogpunt van de publieke zaak meteen te publiceren. Thorbecke drong hierop mondeling verder aan.[39]

In het ontwerp van de grondwetscommissie werd onder de afdeling 'Van de magt des konings' in artikel 51 bepaald:

> De persoon van den Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.[40]

Vervolgens werden de rechten van de koning opgesomd, zoals dat hij het hoogste gezag had over buitenlandse zaken, over de vloten en de legers, alsmede dat militaire officieren volgens regels bij wet te bepalen door hem werden benoemd, ontslagen of op pensioen gesteld.

In artikel 66 werd bepaald dat de koning het recht had te beslissen over ontbinding van de Kamers van de Staten-Generaal, al dan niet afzonderlijk. In een volgende afdeling werd de ministeriële verantwoordelijkheid in artikel 69 verder geregeld:

> De Koning stelt ministeriële departementen in, benoemt er de hoofden van en ontslaat die naar welgevallen. De hoofden der ministeriële departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, zooverre die van de kroon [synoniem van regering – DS] afhangt. De verantwoordelijkheid deswege wordt geregeld door de wet. Alle koninklijke besluiten en beschikkingen worden door het hoofd van het ministerieel departement, met de uitvoering belast, mede onderteekend.[41]

In de algemene toelichting schreef de commissie dat het ontwerp uitging van directe verkiezingen met censuskiesrecht, omdat met het stelsel van kiescolleges – de bevolking zou kandidaten kiezen voor een kiescollege, dat op zijn beurt de volksvertegenwoordigers koos – onzekerheid zou bestaan in hoeverre de vertegenwoordiging daadwerkelijk het volk vertegenwoordigde en bovendien het aantal stemgerechtigden niet kon worden

beheerst. In de specifieke toelichting op de macht van de koning lichtte de commissie niet toe waarom zij sprak van 'de persoon van den Koning', terwijl het Kamervoorstel louter het begrip 'koning' had gebruikt.[42] In de toelichting wekte de commissie de indruk met 'koning' te doelen op de koning zelf en niet op de regering als geheel. Zo is opvallend dat af en toe het woord tot de koning zelf wordt gericht door gebruik van de aanspreektitel 'Sire' of 'Uwe Majesteit'.[43]

In de toelichting op artikel 66 schreef de commissie dat ontbindbaarheid nodig kon zijn bij een strijd tussen regering en de Kamers van de Staten-Generaal. Het eerdergenoemde artikel 69 bevatte volgens haar de grondbeginselen van een 'alleszins voldoende regeling van de ministeriele verantwoordelijkheid door de wet'.[44] De bepaling dat de koning ministeries kon instellen en de ministers benoemde en ontsloeg naar welgevallen, stond al in de grondwet van 1815. Aan het einde van haar toelichting wees de commissie er nog fijntjes op dat het parlement het voorstel alleen (deels) mocht aannemen of afwijzen, maar niet het recht bezat van wijziging (amendement) noch om nieuwe voorstellen te doen.

De koning volgde het advies van de grondwetscommissie om het voorstel te publiceren.[45] De *NRC* prees het resultaat. Het ontwerp zou waarborgen bevatten tegen uitbreiding van de macht van respectievelijk de regering en de volksvertegenwoordiging. Immers, de ministeriële verantwoordelijkheid zou nu in de grondwet worden opgenomen en de ontbindbaarheid van de Kamers gaf zekerheid tegen iedere dwang die men in strijd met het volksbelang op de regering zou uitoefenen. 'Het juiste begrip van het constitutionneele stelsel, medewerking van het volk aan de regering van den staat, maakt den grondslag uit, waarop het rust. Men ontvangt waarborgen, zoowel tegen uitbreiding van de magt der regering, als tegen die der volksvertegenwoordiging. De beginselen, waarop de politieke vrijheid der burgers steunt; de bepalingen, die verantwoordelijkheid voor regering en bestuur verzekeren; de verordeningen, welke de regering tegen coteriegeest en dwang van enkelen beveiligt [...] vindt men in het ontwerp opgenomen.'[46] Dit was het idee van een balance of power. Geen van de constitutionele machten moest een overheersende positie krijgen, maar elke macht zou de andere moeten controleren. De ministeriële verantwoordelijkheid en de ontbindbaarheid van de Kamers werden kennelijk gezien als midde-

len om die evenwichtssituatie te bereiken. Opvallend is dus dat de krant ministeriële verantwoordelijkheid niet als doel op zich formuleerde, maar in termen van een relatie tussen de constitutionele machten.

De dag erna ging de *NRC* verder in op de bepalingen over de koninklijke onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid, die zij van groot belang vond. Zij stelde dat vorige regeringen wel hadden beweerd dat de koning onschendbaar was, omdat dit een grondbeginsel van het staatsrecht zou zijn, maar als het zo te pas was gekomen, hadden de ministers zich toch achter de koning verscholen. Nu zouden zij echter zelf verantwoordelijk zijn, aldus de krant.[47] Een week later vulde de *NRC* aan dat zij tevreden was dat pensioen, amnestie en gratie bij wet waren geregeld. Algemene delegatie door de wetgevende aan de uitvoerende macht was niet langer mogelijk; ook de uitvoerende macht moest zich aan de wet houden en kon alleen dispensatie van een wet geven als de wet daarin zelf voorzag. Dit beginsel van een rechtsstaat, namelijk dat de regelgeving van de uitvoerende macht gebaseerd moet zijn op wetgeving, zou in 1879 door de Hoge Raad bij het Meerenberg-arrest worden bekrachtigd.[48]

Naar aanleiding van de werkzaamheden van de grondwetscommissie ontstond een publiek debat over een aantal thema's rond ministeriële verantwoordelijkheid. Een belangrijke vraag was in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid afbreuk zou doen aan de macht van de monarch. Zo schreef een anonymus in de *Amsterdamsche Courant* dat ministers volgens het grondwetsontwerp de verantwoordelijke uitoefenaars van het koninklijk gezag werden, en daardoor in de grondwet niet als zelfstandig handelende personen konden worden vermeld. Hij vond het dan ook niet logisch dat ministers volgens het ontwerp verplichtingen hadden buiten medeweten van de koning, zoals de plicht om inlichtingen aan de Kamers te geven. Hij pleitte ervoor de verplichtingen van ministers vast te leggen in een wet op de ministeriële verantwoordelijkheid en de grondwet te beperken tot het koninklijk gezag.[49]

De auteur beschouwde de macht van ministers dus afgeleid van die van de koning en de koning als een centrale regeermacht die wel alles kon doen, maar er niet voor verantwoordelijk was. Ook vond de auteur het vreemd dat de koning als voorzitter van de Raad van State zichzelf en de ministers zou kunnen adviseren. De ministers waren de enige adviseurs

van de Kroon; zij zouden zich alleen maar achter het advies van de Raad van State kunnen verbergen. Als de Raad van State niet werd afgeschaft, dan zou de regeermacht zich automatisch hiernaar verplaatsen. De auteur gaf dus een specifieke interpretatie van de koninklijke macht. Volgens hem kwam deze macht uitsluitend toe aan de monarch persoonlijk, zonder dat de ministers er deel aan hadden.

Een andere vraag was hoe de verhouding moest zijn tussen regering en volksvertegenwoordiging. In hoeverre speelde de trias politica – het onderscheid in wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht – daarbij een rol? In een publicatie van een andere anonymus stond de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging ter discussie. De auteur meende dat de afbakening van de machten niet duidelijk was bepaald en nog steeds aanleiding zou geven tot conflicten. Zonder een onafhankelijke werking van de drie hoofdmachten kon volgens hem geen sprake zijn van een constitutioneel stelsel. Omdat de volksvertegenwoordiging als wetgevende macht de bevoegdheden van de uitvoerende macht regelde en ook het kader voor de rechterlijke macht stelde, diende zij daarvan onafhankelijk te zijn. Een volksvertegenwoordiger mocht in zijn optiek dan ook niet worden benoemd tot ambtenaar, minister of rechter. Ontbindbaarheid van de Kamers zou ervoor zorgen dat hun onafhankelijkheid niet in machtsmisbruik zou ontaarden.[50]

Ten slotte was het de vraag in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid zich uitstrekte tot het volk. Zo speelde de kwestie in hoeverre ministers rekening moesten houden met wensen van en onrust onder de bevolking. De onrust onder het volk werd in ieder geval gebruikt om hervormingen af te dwingen en haast achter de herziening te zetten. Ook de grondwetscommissie had baat bij haast, want dan zou er weinig gelegenheid zijn om veranderingen aan te brengen. Kamer en pers hielden zich echter vooral bezig met de kwestie in hoeverre het volk een rol zou spelen onder de nieuwe grondwet. Het voorziene ontbindingsrecht zou functioneren als een beroep op de kiezers als representanten van het volk. Dat betekende echter niet dat pers en parlement er veel vertrouwen in hadden. Zo constateerde de *Amsterdamsche Courant* in artikelen over het nieuwe kiessysteem dat vriend en vijand het erover eens waren dat het volk onbekwaam was om te stemmen. Zij gaf dan ook de voorkeur aan getrapte verkiezingen boven censuskiesrecht (individuen die meer dan een bepaald bedrag aan belastingen betaalden).

De druk op het kabinet om de grondwetsherziening bij de Kamer te agenderen, werd opgevoerd. Op 9 mei klaagde de *NRC* dat de grondwetsherziening wel erg lang op zich liet wachten. Zij begreep niet waarom de ministers en de Raad van State zo veel tijd nodig hadden.[51] Op dezelfde dag ontving de Kamer een enorm aantal verzoekschriften. Zo wensten Leonard Metman, Willem Wintgens – die beiden later Kamerlid zouden worden – en Willem Donker Curtius van Tienhoven – broer van Dirk en president van de Hoge Raad – een snelle grondwetsherziening, waarbij zou worden voorzien in directe verkiezingen. Verder werd in de verzoeken onder meer gevraagd om afschaffing van privileges, afschaffing van de Eerste Kamer, afschaffing van de slavernij, afschaffing van de loting voor de nationale militie en vermindering van het inkomen van de Kroon. Gepleit werd voor invoering van ministeriële verantwoordelijkheid en koninklijke onschendbaarheid, invoering van inkomsten- en vermogensbelasting en scheiding van kerk en staat.[52] Al enige tijd werden vanuit het hele land brieven naar de koning en de Kamer gezonden met wensen voor de grondwetsherziening.[53]

Kamerleden, zoals de katholiek en gematigd liberaal Roverius Romme – overgrootvader van KVP-leider Carl Romme – verwonderden zich erover dat de regering nog steeds geen voorstel had gedaan, terwijl de internationale situatie onrustig was en regering en Kamer het eens waren over de hoofdpunten.[54] Kamerleden die op de rem trapten en zich niet wilden laten chanteren door de onrust onder de bevolking waren verreweg in de minderheid. De gematigd liberaal Gerrit Kniphorst probeerde de Kamer af te remmen. Hij vond dat de regering bij de beoordeling van het voorstel van de grondwetscommissie zorgvuldig te werk moest gaan. Maar hij werd meteen aangepakt door de thorbeckeaan Wichers, die erop wees dat de grondwetscommissie haar voorstel al op 11 april had ingeleverd. De belofte om de grondwet te herzien moest nu worden nagekomen, omdat anders – zo dreigde Berend Wichers – zij die de constitutionele monarchie wilden afschaffen de overhand zouden krijgen. Romme viel hem bij en vulde aan dat de koning het commissievoorstel onmiddellijk had goedgekeurd.

De Kamer vond het voorstel van de grondwetscommissie kennelijk wel acceptabel – er was een breed draagvlak voor de grondwetsherziening – en gunde het kabinet geen tijd om er iets wezenlijks aan te ver-

anderen. Twee dagen later, op 11 mei 1848, kwam Schimmelpenninck in de Kamer berichten dat de ministers een meningsverschil hadden over het voorstel en dat zij de koning hadden verzocht om in te grijpen. De Kamer drong aan op spoed en oplossing van het geschil. De gematigde Van Goltstein begreep niet waarom er in het kabinet een conflict was ontstaan, omdat alle beginselen van de constitutionele monarchie in de herziening zouden worden verwerkt. Na een interruptie door het liberale Kamerlid Edmond van Dam van Isselt gaf Van Goltstein toe dat het voorstel van de grondwetscommissie niet hoefde te beantwoorden aan de door de Kamer geuite wensen. De regering moest het werk van de grondwetscommissie beoordelen en een voorstel aan de Kamer doen. Op haar beurt moest de Kamer het voorstel van de regering beoordelen. Verder had de Kamer wel degelijk haar vertrouwen in de regering uitgesproken op grond van toezeggingen over de grondwetsherziening. Van Goltstein betoogde dus dat alleen de regering voorstellen kon doen aan de Kamer.

De *NRC* kon niet begrijpen waarom het meningsverschil in het kabinet zo lang had moeten duren; de koning had al veel eerder moeten worden ingeschakeld. Zij pleitte ervoor om Schimmelpenninck te vervangen door Thorbecke.[55] Het was alsof Thorbecke de redactie had ingefluisterd. Naar aanleiding van de publiciteit stuurden liberalen uit Rotterdam een adres aan de koning, in afschrift aan de Kamer, waarin zij waarschuwden om nu niet langer te wachten met het voorstel van de grondwetscommissie, omdat anders het monarchaal-constitutioneel stelsel wel eens achterhaald zou kunnen zijn.[56] Op dezelfde dag besloot de koning om Schimmelpenninck en minister van Oorlog Nepveu eervol te ontslaan. De koning had in werkelijkheid echter al veel eerder ingegrepen en een doorbraak geforceerd. Schimmelpenninck had het voorstel van de grondwetscommissie helemaal willen veranderen en drie van de vijf overige kabinetsleden waren het met hem eens geweest. In het begin waren alleen Donker Curtius en Luzac hiertegen, ze waren immers leden van de commissie. De koning had echter ook Lightenvelt en Rijk weten te overtuigen. Hoewel de koning zelf het voorstel ook te radicaal vond, wenste hij, gelet op de spanningen in het land, geen onnodig uitstel van het grondwetsherzieningsproces.[57]

Hoe was het proces rond de grondwetscommissie nu precies gelopen? Pas eind augustus 1848 zou Thorbecke in zijn boek *Bijdrage tot de herziening der grondwet* hierover zijn mening geven.[58] Hij bekritiseerde het kabinet en de grondwetscommissie voor zover die zijn voorstellen hadden afgewezen. Volgens hem had Schimmelpenninck zich helemaal niet opgeofferd voor de goede zaak, maar uit ambitie juist de grondwetscommissie gepasseerd. Net aangewezen als voorlopig minister van Buitenlandse Zaken, had Schimmelpenninck de opdracht aan de grondwetscommissie om een voorstel te doen voor een nieuw kabinet doorkruist met het eigen voorstel om een kabinet te formeren. De koning had dit voorstel aanvankelijk afgewezen, omdat Schimmelpenninck uitging van een permanent kabinet. In zijn boek schreef Thorbecke dat een definitief kabinet toen onmogelijk was, omdat dit pas kon worden samengesteld als de hoofdlijnen van de nieuwe grondwet ten minste in ontwerp bekend waren. De commissie had dan ook geadviseerd om Schimmelpennincks voorstel niet aan te nemen. Het tweede verzoek van Schimmelpenninck om een tijdelijk kabinet te formeren had de koning echter gehonoreerd, nadat ook de meerderheid van de grondwetscommissie – tegen de zin van Thorbecke – positief had geadviseerd.

Het was dus een machtsspel geweest tussen Thorbecke en Schimmelpenninck. Het lijkt erop dat Thorbecke als voorzitter van de grondwetscommissie eerst de ontwerpen had willen vaststellen om zelf daarna een kabinet te vormen. Immers, hij zou als voorzitter het best weten welke geest de ontwerpen ademden. Thorbecke betoogde dit ook min of meer in zijn boek, aangezien hij vond dat de grondwetscommissie alle vertrouwen genoot en eigenlijk de beste overgang vormde van het oude stelsel naar het nieuwe. Een ander kabinet zou – zo redeneerde hij – alleen maar de grondwetsherziening in gevaar brengen, omdat het er een eigen draai aan zou geven. Hij betoogde daarmee in feite dat de ontwerpers van de grondwet zelf het nieuwe kabinet hadden moeten formeren.[59] Schimmelpennincks actie had Thorbeckes weg naar de macht geblokkeerd. De gang van zaken laat ook zien dat de koning zelf een actieve politiek voerde. De beslissing om toch Schimmelpenninck tot kabinetsleider te benoemen ging van de koning uit. In feite had vooral Thorbecke daar een probleem mee, omdat zijn eigen ambities werden gedwarsboomd. Thorbecke verzweeg in zijn *Bijdrage* dat de leden van de grondwetscommissie

Foto rond 1865 van Jan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Thorbecke was dé gezichtsbepalende politicus van de negentiende eeuw. Ook in de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid speelde hij een prominente rol.

tot aan de benoeming van Schimmelpenninck bezig waren geweest om zich tot minister te laten benoemen. Thorbecke had daarbij voor zichzelf het belangrijke ministerie van Binnenlandse Zaken in gedachten, maar zijn medeleden vonden hem al snel te ambitieus. Zij steunden de tegenkandidatuur van Schimmelpenninck.[60]

In dat perspectief moet waarschijnlijk ook Thorbeckes kritiek worden bezien op het feit dat Schimmelpenninck was opgetreden als minister-president. Volgens hem was daarmee de spreuk 'le roi règne et ne gouverne pas' toegepast en had het samenstellen van het kabinet door de minister-president de persoonlijke invloed van de vorst vernietigd. Als de vorst ook geen ministers meer kon kiezen, viel er weinig meer te regeren, aldus Thorbecke in zijn *Bijdrage*. Bovendien was hij bang dat de individuele ministeriële verantwoordelijkheid zou worden vernietigd door een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid onder een eerste minister. De verhouding tussen minister en volksvertegenwoordiging zou dan niet meer zuiver zijn, omdat het kabinet zich solidair zou kunnen verklaren met een minister door zijn eigen bestaan ter discussie te stellen: de zogenoemde kabinetskwestie. Dit bezwaar van Thorbecke tegen het minister-presidentschap ging eigenlijk niet op, want ook los daarvan zouden ministers zich solidair met elkaar kunnen verklaren. Saillant is wel dat Thorbecke zich dus indirect verzette tegen collectieve ministeriële verantwoordelijkheid.[61]

De grondwetscommissie had uiteindelijk gewonnen van het kabinet-Schimmelpenninck. Haar voorstel stond in de publieke opinie al centraal en zou na het ontslag van Schimmelpenninck ook de kern vormen van het overleg tussen regering en parlement. De commissie had het spel slim gespeeld door haar voorstel op allerlei terreinen door te duwen. Zo had zij het voorstel meteen aan de koning voorgelegd. Thorbecke had alles op alles gezet om het zo snel mogelijk te publiceren. De grondwetscommissie bezat nu eindelijk de regie. Thorbeckes hooghartig optreden leidde echter tot zijn isolement. Hij werd opnieuw gepasseerd voor een ministerspost. Het grondwetscommissielid De Kempenaer werd benoemd tot tijdelijk minister van Binnenlandse Zaken; Luzac beperkte zich tot het ministerie van Eredienst. Een paar dagen later volgde de benoeming van twee technocraten, namelijk generaal-majoor Jan Voet tot tijdelijk minister van Oorlog en gezant Arnold baron Bentinck van Nijenhuis tot minister van Buitenlandse Zaken. Een maand later maakte de liberaal Pieter van Bosse, referendaris bij het ministerie van Financiën, een gigantische promotie tot minister. Dat laatste besluit was gecontrasigneerd door Donker Curtius, die de functie waarnam van president van de

ministerraad; een tot nu toe onbekend feit.[62] Opvallend is dus dat ook Donker Curtius optrad als minister-president. Koning Willem II gaf het kabinet doelbewust een eigen plaats als constitutionele macht.

De *Amsterdamsche Courant* constateerde dat Schimmelpenninck weliswaar een kabinetsprogramma aan de Kamer had gepresenteerd, maar dat de koning toen al de grondwetscommissie had benoemd, die haar eigen gang was gegaan. De leden van deze commissie die tevens deel uitmaakten van het kabinet, hadden de ministers Schimmelpenninck en Nepveu voor het blok gezet. Nadat de benoemingen van Bentinck en Voet bekend waren geworden, stelde de *Amsterdamsche Courant* de homogeniteit van het kabinet ter discussie. Zij vroeg zich af of deze ministers zich zouden schikken in een kabinetsmeerderheid die de grondwetscommissie steunde.[63] De krant paste dit aspect van ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk de collectiviteit, dus nu al toe.

Een paar dagen later stelde de *NRC* dat het koningschap alleen kon worden behouden, wanneer de regering duidelijk tegemoet zou komen aan de volkswil: 'Eene grondwet moet thans op de volks-souvereiniteit zijn gegrondvest, of haar bestaan zal slechts van korten duur zijn en wie weet, wat zij met zich in haren val zou slepen.'[64] De staatsinstellingen moesten nu vergaand worden hervormd, anders zou een revolutie onontkoombaar zijn, aldus de krant. Een onontbindbare Eerste Kamer die zich tussen koning en natie zou kunnen stellen, zou volgens haar de ondergang van de constitutionele monarchie alleen maar in de hand werken. Het leek wel alsof de krant de *Arnhemmer* in radicaliteit naar de kroon wilde steken. Het was in elk geval een duidelijk signaal aan koning, kabinet en Kamer.

Het proces van de grondwetsherziening

Op 24 mei 1848 bespraken de ministers het door hen aangepaste grondwetsontwerp met de koning. Daarna hield de Raad van State er op 6 en 7 juni langdurige vergaderingen over, in tegenwoordigheid van alle ministers en onder voorzitterschap van de koning. Dit laatste was ongebruikelijk, want al snel na het ontstaan van de Raad van State in 1814 was de koning alleen formeel als voorzitter opgetreden; in de praktijk leidde een

vicepresident de vergadering.[65] Ook hier wilde de koning kennelijk de regie over de grondwetsherziening in eigen hand houden.[66] Vervolgens hadden de ministers nog drie dagen nodig voor verdere aanpassing. In zijn koninklijke boodschap van 19 juni waarmee de twaalf wetsontwerpen voor de grondwetsherziening naar de Tweede Kamer werden gezonden, riep Willem II de Kamerleden op om over en weer inschikkelijk te zijn. In het wetsvoorstel had de regering de bepalingen over de ministeriele verantwoordelijkheid en het ontbindingsrecht nagenoeg overgenomen van de grondwetscommissie.

Toen de Tweede Kamer op 20 juni 1848 bijeenkwam, bleken er sinds de laatste zitting op 13 mei ongeveer zeshonderd adressen door de bevolking te zijn ingediend. Alleen al uit Brabant waren ruim honderd adressen afkomstig van katholieken die aandrongen op godsdienstvrijheid en daaraan gerelateerde vrijheden, zoals die van onderwijs, vereniging en drukpers. Het aantal adressen dat juist tegen deze vrijheden bezwaar maakte, deels afkomstig van protestantse gemeenten, was echter veel groter. Ook werd ingegaan op andere aspecten van de grondwetsherziening, zoals directe verkiezingen en de grondwetscommissie. Ministeriële verantwoordelijkheid vormde voor de bevolking geen discussiepunt.[67]

De internationale situatie bleef gespannen. Zo opende de *Amsterdamsche Courant* in een extra editie op 25 juni: 'Parijs is weder het tooneel van eene dier schrikgebeurtenissen geweest, die zoo het schijnt de tegenwoordige omwenteling even als die van het eind der vorige eeuw vergezellen moeten.'[68] De conservatieve krant impliceerde dat de Franse Revolutie van 1789 nog eens dunnetjes werd overgedaan. Zij leek zich er niet van bewust dat de grondwetsherziening met dergelijke verontrustende berichten alleen maar urgenter werd. In de krant werd ook gemeld dat er zo veel verzoekschriften over de grondwetsherziening bij de Kamer waren ingediend, dat de desbetreffende commissie het werk niet meer aankon. Inderdaad liep het aantal adressen inmiddels tegen de duizend.[69]

De overwegend gematigd liberale rapporteurs die eerder de wensen van de Tweede Kamer over de grondwetsherziening hadden verwoord – Duymaer, Corver, Van Panhuys, Van Goltstein en Verweij – werden op 27 juni 1848 benoemd tot rapporteur voor de ingediende wetsontwerpen; rapporteurs moesten namens de Kamer onderzoek instellen en daarover een verslag schrijven. Twee weken later brachten zij een verslag uit dat de

Kamer meteen publiceerde om het herzieningsproces in de openbaarheid te laten plaatsvinden. Hoewel de rapporteurs vaststelden dat de regering het ontwerp wezenlijk had verbeterd, merkten zij op dat de regering, evenals de grondwetscommissie, zich weinig gelegen had laten liggen aan de Kamerwensen en evenmin de moeite had genomen om die afwijkingen te motiveren. Het probleem voor de Kamerleden was dat zij geen bevoegdheid hadden om wijzigingen door te voeren; zij konden alleen goed- of afkeuren. Het recht van amendement zou pas in deze grondwetsherziening worden meegenomen.

De *NRC* was teleurgesteld, omdat het Kamerverslag geen 'vrijzinnige denkbeelden' zou bevatten.[70] Zij hoopte dat het kabinet de door de rapporteurs voorgestelde veranderingen niet zou accepteren. Verder vond zij dat het kabinet moest aftreden als de Kamer de voorstellen zou verwerpen. Mocht het echter zover komen, dan zou men zich, zo benadrukte de *NRC*, aan grote gevaren blootstellen. In dat geval zou zij het idee van het liberale Kamerlid Johan Nedermeyer ridder van Rosenthal steunen – hij had een nota toegevoegd aan de bevindingen van de rapporteurs – om dan de Kamer rechtstreeks door het volk te laten kiezen. Het dreigement van de *NRC* was duidelijk: als deze Kamer niet inschikkelijk was, dan zou zij helemaal het onderspit delven. De krant relativeerde daarmee haar eerdere intentie bij het voorstel van Roest van Limburg om binnen de grondwet te blijven.

In de memorie van antwoord schreef de regering een beetje bezadigd dat haar voorstel en het Kamerverslag gematigd waren, ondanks alle spanningen en extreme wensen. Zij schreef dat ze niet uitsluitend was uitgegaan van de Kamerwensen, omdat volgens haar ook rekening moest worden gehouden met de Eerste Kamer en de belangen van het volk. In dit verband beriep zij zich zelfs op de persoonlijke mening van de koning, hoewel zij zich ervan bewust was, zo schreef zij, dat dit de toets van de parlementaire mores niet kon doorstaan.[71] Maar de Kamer liet zich weinig gelegen liggen aan deze beantwoording en dwong de regering wijzigingen aan te brengen, zoals verlaging van de census om door provinciale staten als Eerste Kamerlid te kunnen worden gekozen. Uit de beantwoording blijkt dat de parlementaire traditie al vóór de grondwetsherziening in 1848 een persoonlijke mening van de vorst niet meer toeliet. De liberalen hadden vanaf het begin van de jaren veertig sterk de nadruk gelegd op argumenten en op vakbekwaamheid van ministers.

Ministeriële verantwoordelijkheid kwam alleen indirect in de Tweede Kamer aan de orde bij discussies over de macht van de koning, de positie van de Kamers ten opzichte van regering en kiezers, de positie van de Raad van State en de vraag door wie legerofficieren werden benoemd. De Kamer besprak achtereenvolgens de verschillende wetsontwerpen – soms kwam een thema bij meerdere wetsontwerpen aan de orde – en al op 24 augustus 1848 was de grondwetsherziening door de Tweede Kamer geaccepteerd. Hierna moesten de wetsontwerpen nog langs de Eerste Kamer en vervolgens werden ze vanaf eind september uitvoerig behandeld door de Dubbele Tweede Kamer. De Dubbele Kamer was de normale Tweede Kamer aangevuld met eenzelfde aantal leden via verkiezing door provinciale staten. Bij de hierna te behandelen thema's wordt ook de inbreng vanuit de Dubbele Kamer geëvalueerd. Voor de commissie van rapporteurs die de Dubbele Tweede Kamer samenstelde om verslag uit te brengen, koos men de thorbeckeaan Wichers, de gematigd liberalen Johannes van Naamen, Cornelis den Tex en Hendrik van Beeck Vollenhoven, alsmede Duymaer, Van Goltstein en Van Panhuys, die ook deel hadden uitgemaakt van de eerdere commissie. De commissie bestond dus alleen uit gematigd liberalen en liberalen; opnieuw telden de conservatieven niet mee.

De grondwetsherziening bleef een onzekere onderneming. Zo betwijfelde zelfs het eerdergenoemde veranderingsgezinde Kamerlid Johan Nedermeyer het nut van een volledige herziening. Maar Donker Curtius antwoordde dat de koning dit zelf zo had gewild en daarmee overigens ook in Europa bewondering had geoogst: 'En daar men nu zòò de rust hersteld had, kon het immers niet anders, of de Koning moest, met vertrouwen op de natie, op den ingeslagen weg voortgaan. Die Vorst zelf heeft een meer werkzaam deel genomen aan het ontwerpen der tegenwoordige voordragten dan algemeen bekend is.'[72] Met dit antwoord wist Donker Curtius de tegenstand af te wimpelen. Opvallend is dat de koning achter de schermen strak de leiding had; alleen Kamerleden bleken twijfelaars.

De *Amsterdamsche Courant* en de NRC bleven de discussies in de Kamer en de Dubbele Kamer volgen, maar hielden zich verder op de vlakte. Wel kapittelde de NRC haar radicale zusterkrant de *Arnhemsche Courant*, omdat deze als enige de grondwetsherziening verworpen wilde hebben. De

NRC vond deze opstelling onredelijk, omdat meer vrijzinnige voorstellen zeker tegenstand zouden krijgen, en vergeleek de wetsontwerpen met die van de Negenmannen uit 1844 om aan te tonen dat ze minstens zo ver gingen.[73] Zij meende dat de *Arnhemmer* met deze opstelling alleen maar de conservatieve zaak steunde en beschuldigde haar van 'al zeer weinig politiek doorzigt'.[74] Ook een week later bleef zij betogen dat de *Arnhemsche Courant* het onderste uit de kan wilde, en daardoor ministeriële verantwoordelijkheid en directe verkiezingen als belangrijkste verworvenheden van de herziening in de waagschaal stelde.[75] Opvallend is hoezeer zowel Kamer als pers aandrong op een snelle behandeling van de wetsvoorstellen en bevreesd was voor een revolutie. Zoals al geconstateerd, was niet alleen de vorst in één dag liberaal geworden, maar waren Kamer en pers hem daarin voorgegaan. Zij wilden verdere radicalisering voorkomen door zelf het initiatief tot hervorming te nemen.

De onduidelijkheid van het begrip 'koninklijke macht'

Schimmelpenninck en Nepveu hadden in de rapporten bij hun verzoek om ontslag geschreven dat zij zich niet konden vinden in het ontwerp van de staatscommissie dat niet de Engelse, maar de Belgische constitutie tot uitgangspunt nam en een 'zwak Koningschap op republikeinsche grondslagen' vestigde.[76] Op 13 mei 1848 lichtte Donker Curtius in de Kamer toe dat de andere ministers hadden aangenomen dat alleen de ministeriële verantwoordelijkheid en de directe verkiezingen uit de Britse constitutie zouden worden overgenomen, terwijl Schimmelpenninck het parlement en vooral de Eerste Kamer meer speelruimte had willen geven.

Vervolgens besprak Donker Curtius namens de overgebleven ministers de hoofdpunten van de grondwetsherziening. Volgens het kabinet was de verbondenheid met het Huis van Oranje typisch Nederlands. De soevereiniteit lag bij de koning, die de Nederlandse natie vertegenwoordigde: 'De natie gevoelt diep, dat, even als zij hare zelfstandigheid verschuldigd is aan het regerend geslacht, die zelfstandigheid gehecht blijft aan het behoud der soevereiniteit in dat Huis. Zij wil, indien ons niet alles bedriegt, den Koning op dat hoog exceptionneel standpunt geplaatst houden, *waarop* Hij waardiglijk de natie kan vertegenwoordigen.'[77]

Bovendien werd Nederland gekenmerkt door een 'eenvoudige burgerlijke zin', zo meende Donker Curtius namens het kabinet.[78] Nederlanders lieten zich niet door uiterlijke schijn verblinden, jaagden geen onbetamelijke of onbereikbare behoeften na en plaatsten zich niet op een voetstuk. Nederland kon leren van de hervormingen in het buitenland, maar de eigen tradities waren ook van belang. Zo zou het Huis van Oranje een belangrijke plaats in de Nederlandse constitutie behouden: 'Het is onder dezen indruk dat, bij de voorgestelde wijzigingen van Grondwet, een aanzienlijk inkomen aan het Koninklijk geslacht verzekerd blijft; dat aan den Koning groote praerogativen zijn gelaten, en hem bepaaldelijk vrije benoemingen zijn toegekend, die hij bevorens slechts op voordragt deed.'[79]

In de wetsontwerpen die de regering uiteindelijk naar de Kamer had gestuurd, stelde zij dat de uitvoerende macht bij de koning berustte. De bepaling die dit regelde, was opgenomen na de bepaling over de ministeriele verantwoordelijkheid met koninklijke onschendbaarheid. In de toelichting op de grondwet over de macht van de koning had de regering geschreven dat de grondwet dit impliciet overal uitdroeg en dat het zo belangrijk was dat het ook expliciet moest worden vermeld.[80] In zijn daarna in half augustus 1848 gepubliceerde *Bijdrage tot de herziening der grondwet* zou Thorbecke er niet erg over te spreken zijn. Hij noemde de invoeging in strijd met het stelsel van de grondwet, omdat onduidelijk was welke bevoegdheden hieruit konden worden afgeleid, terwijl ook provincies en gemeenten tot de uitvoerende macht behoorden.[81]

Het begrip 'uitvoerende macht' speelde eigenlijk geen rol in de discussies. In het wetsontwerp fungeerde dit begrip als synoniem van de koninklijke macht. De bepaling luidde immers dat de uitvoerende macht bij de koning berustte. Het probleem was juist dat iedereen vermeed te preciseren wat met het begrip 'koning' werd bedoeld: was dit de koning als privépersoon, de koning als aparte constitutionele macht (de koninklijke waardigheid) of de regering (koning en ministers gezamenlijk)? De toelichting op de ontwerpgrondwet maakte de situatie niet veel duidelijker. Zo noemde de regering de verwezenlijking van het monarchaal stelsel het 'waarachtig palladium [waarborg – DS] van Neêrlands volksbestaan in Europa'.[82] Zij wekte daarmee de indruk dat de koning als aparte constitutionele macht werd versterkt.

De grondwet stelde over de koninklijke macht weliswaar dat de koning onschendbaar was en de ministers verantwoordelijk waren, maar voorts kreeg de koning alsnog allerlei bevoegdheden toegekend, zoals het benoemingsrecht van officieren en het beslissen tot oorlog en vrede. Het begrip 'koning' en de onderscheiden bevoegdheden van koning en ministers zouden in de jaren na 1848 dan ook regelmatig aanleiding geven tot verwarring en conflicten.

In het Kamerverslag vroegen de rapporteurs zich af waarom in het regeringsvoorstel werd gesproken van onschendbaarheid van *de persoon* van de koning, in plaats van de koning in brede zin. In de toelichting van het wetsontwerp werd verwezen naar de verklaring van de Kamer van 16 maart, maar in die verklaring werd juist de brede betekenis gebruikt. Onder verwijzing naar het debat over de Belgische staatsregeling in 1831 stelden de rapporteurs dat er inhoudelijk een belangrijk verschil bestond tussen de twee formuleringen. De beperking van de onschendbaarheid van de koning tot diens persoon betekende dat de koninklijke waardigheid daarbuiten viel. De Kamer wenste echter een ruime uitleg van de koninklijke onschendbaarheid. Ook vond de Kamer dat de formulering van het contraseign krachtiger zou zijn, als er stond dat geen besluit of beschikking van de koning verbindende kracht zou bezitten, tenzij een verantwoordelijk minister had medeondertekend, in plaats van de positieve formulering dat alle koninklijke besluiten en beschikkingen door een verantwoordelijk minister moesten worden medeondertekend.

Verder vond de Kamer het niet nodig om koloniale zaken in de grondwet te regelen, omdat zij als wetgevende macht toch altijd kon ingrijpen: 'als men dan bedacht, dat de Tweede Kamer het initiatief van wetten kon nemen; dat in het nieuwe stelsel geen ministerie [kabinet – DS] zich zou kunnen handhaven, hetwelk tegen het gevoelen van de meerderheid der Tweede Kamer handelde [...] moest men erkennen, dat de voorgedragene beperking van de bemoeijenis der wetgevende magt niets wezenlijks had.'[83] Deze passage over de verhouding tussen regering en parlement verwoordde duidelijk het vertrouwensbeginsel. Zoals de Kamer eerder haar vertrouwen in het kabinet-Schimmelpenninck had uitgesproken, formuleerde zij nu dat een kabinet zou moeten opstappen als de Kamermeerderheid er geen vertrouwen in had. De Kamer overwoog dus dat de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid betekende dat de zeg-

genschap bij haar kwam te liggen. In dit verband interpreteerde zij de in de grondwet vastgelegde ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan gekoppelde koninklijke onschendbaarheid dus als volledig en exclusief. De ministers waren in elk opzicht en alleen aan haar verantwoording verschuldigd. Zoals al opgemerkt in de inleiding, is het vertrouwensbeginsel altijd inherent geweest aan de ministeriële verantwoordelijkheid. In het vervolg zal echter blijken dat de Kamer niet consequent zou zijn in haar interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

In ieder geval was niet iedereen het ermee eens. Zo besprak de *Amsterdamsche Courant* op 5 april het pamflet *Volkswil en volksbelang* van de gematigd liberaal jhr. Jeronimo de Bosch Kemper – zoon van Joan Kemper, die in 1814 had geholpen om de constitutionele monarchie vorm te geven – en die in de Dubbele Kamer zou worden gekozen. De Bosch Kemper zette zich af tegen volkssoevereiniteit en directe verkiezingen, omdat die tot terreur van de meerderheid zouden leiden. Om dezelfde reden was hij tegen het primaat van de volksvertegenwoordiging. De regering zou zich dan immers altijd naar de parlementaire meerderheid moeten richten. Volgens de krant moest de regering het volksbelang dienen, maar onafhankelijk van de volkswil zijn.[84]

In haar memorie van antwoord ging de regering akkoord met de Kamerwens om van de koning in het algemeen en niet alleen van diens persoon te spreken. De regering ging niet akkoord met de formulering van de Kamer over het contraseign, hoewel zij het er wel mee eens was dat geen besluit van de koning verbindende kracht bezat, tenzij een verantwoordelijk minister dit had ondertekend. De regering motiveerde niet waarom zij bezwaar tegen de voorgestelde formulering had.

In het hierop volgende Kamerdebat betoogde de conservatief Abraham Egter van Wissekerke dat directe verkiezingen de macht van de koning zouden kunnen aantasten. Anderzijds wenste hij echter ministeriële verantwoordelijkheid en daarom de Raad van State als adviseur van de koning af te schaffen. In feite pleitte hij voor een sterke onafhankelijke positie van de Tweede Kamer naar twee kanten. Volksinvloed zou de zelfstandigheid van Kamerleden alleen maar kunnen aantasten. Ministeriële verantwoordelijkheid zou echter de rol van de Kamer als toezichthouder op de regering belangrijker maken. Het lijkt alsof een conserva-

tief als Egter niet per definitie de koning wilde beschermen, maar de daaromheen gegroepeerde elite. De Kamerleden vormden een welgestelde, geletterde groep mensen, grotendeels juristen, van adel en gegoede komaf. Zij hadden er zelf weinig belang bij om hun positie ter discussie te stellen. Zoals gebleken, resoneerde dit aspect als klacht in de publieke opinie. Men vroeg zich af of de Kamer wel voldoende zelfreinigend vermogen zou hebben.

De antirevolutionair Aeneas baron Mackay kon zich in de wetsontwerpen vinden – 'Zij ademen eenen geest van vrijheid en vrijgevigheid, waaraan ik behoefte heb' – maar meende dat zij op een verkeerde grondslag berustten.[85] Vooral de koninklijke onschendbaarheid vond hij problematisch. Mackay vroeg zich af of de koning nog wel regeerde: 'Maar ik lees in de memorie van beantwoording dat de Regering zich ten doel heeft gesteld de magt des Konings te versterken; er is dus eene regering buiten den Koning die zijne magt versterkt of verzwakt. Is het ook: *le Roi règne mais ne gouverne pas*? Maar heeft die Koning dan magt? Wel zekerlijk! Maar om den wil eens anderen uit te voeren. *La nation veut, le Roi fait*. De magt des Konings dus afhankelijk van den volkswil en deze wil alvermogend.'[86] Hij schetste het doemscenario dat de soevereiniteit steeds meer bij het volk – niet 'het beschaafde en verlichte deel der natie' – zou komen te liggen. Mackay verzette zich in feite tegen een ministeriële verantwoordelijkheid die uitsluitend op het parlement was gericht. Hij wilde de macht van de koning handhaven en daartegenover plaatsen.

Mackay – in de Tweede Kamer de opvolger van Luzac, die wegens gezondheidsproblemen ontslag had genomen als minister en Tweede Kamerlid – was toen nog de enige antirevolutionair in de Kamer; hierna zouden de antirevolutionairen langzaam hun opmars beginnen. In de Dubbele Kamer zouden ook zijn schoonvader Willem baron van Lynden en Johan baron van Reede van Oudtshoorn van de partij zijn. In de nieuwe Kamer in februari 1849 zou Guillaume Groen van Prinsterer voor het eerst als lid worden gekozen.[87] De antirevolutionaire beweging zou resulteren in regelmatige kabinetsdeelname, in het eerste coalitiekabinet-Mackay in 1888, en aan het begin van de twintigste eeuw in het kabinet-Kuyper. Ondanks de grote woorden van Mackay over de macht van de koning en zijn aversie tegen het liberale gedachtegoed zou hij de grondwetsherziening aanvaarden.[88]

De Dubbele Tweede Kamer had in haar verslag van 27 september moeite met de bepaling dat de uitvoerende macht bij de koning berustte: 'Omtrent de strekking van deze bepaling zijn zulke uiteenloopende beschouwingen in het midden gebragt, en heerscht dan ook zooveel onzekerheid, dat nadere ophelderingen van de zijde der Regering daaromtrent allezins [lees: alleszins – DS] noodzakelijk moeten worden geacht.'[89] Zoals al aangestipt, had ook Thorbecke zich tegen deze toevoeging van de regering verzet. De Kamer betoogde in haar verslag dat de uitvoerende macht het restgebied zou kunnen zijn naast de wetgevende en rechterlijke macht, maar dat deze macht dan heel groot zou zijn. Als men er echter van uitging dat de uitvoerende macht alleen de voorschriften van de wetgevende of rechterlijke macht mocht uitvoeren, dan zou zij nogal klein zijn en wellicht in strijd met andere grondwetsbepalingen. De voor de hand liggende vraag in hoeverre de uitvoerende macht aan de koning zelf toekwam liet de Kamer liggen.

In haar memorie van antwoord schreef de regering dat elke constitutionele staat kon worden onderverdeeld in een wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht, en dat de uitvoerende macht tot taak had om de wettelijke bepalingen en rechterlijke uitspraken uit te voeren. De regering zag de uitvoerende macht dus in samenhang met de andere machten. De uitvoerende macht stond naast de rechterlijke en de wetgevende macht. Zoals al besproken, had de *NRC* in haar reactie op de voorstellen van de grondwetscommissie op 20 april hetzelfde geconcludeerd en zou de Hoge Raad dit principe bij het zogenoemde Meerenberg-arrest in 1879 als rechtsstatelijk beginsel erkennen.

Op maandag 2 oktober 1848 opende de zojuist genoemde antirevolutionair Van Reede van Oudtshoorn met de klacht dat de grondwetsherziening een constitutioneel stelsel introduceerde met het volk als hoogste macht, dat was gegrond op de rede in plaats van op eeuwenlange ondervinding. Dit was niet in belang van het volk en hij meende dat alle grondwetten die gebaseerd waren op het gedachtegoed van de Franse revolutie, hadden geleid tot maatschappelijke onrust en politieke instabiliteit. Hij had er moeite mee dat democratie in de grondwetsherziening als regeringsvorm werd erkend. Volgens hem kon het volk in een monarchie geen aandeel in de soevereiniteit krijgen. Monarchie en democratie konden namelijk niet naast elkaar bestaan; de ene macht zou de andere ver-

nietigen. Hij concludeerde dat met deze herziening de koninklijke macht was beroofd van de kracht die zij in een monarchie moest bezitten.

Ook het antirevolutionaire Kamerlid Van Lynden meende dat de grondwetsherziening was besmet met het liberalisme van de Franse revolutie. Door dit liberalisme, met de neiging tot reglementeren en centraliseren, was de volkssoevereiniteit het staatsrecht gaan beheersen ten koste van de band tussen God en mensen. Het gevolg was dat de natuurlijke ongelijkheid tussen mensen onderling werd verbroken, net zoals de positie van de koning als plaatsvervanger van God. Gezag, recht en vrijheid berustten, aldus Van Lynden, echter in God en waren onafhankelijk van de mens, zodat zij niet door middel van een regeling konden worden bepaald. De soep werd echter niet zo heet gegeten als zij werd opgediend, want Van Lynden eindigde met de verklaring dat hij de wetsontwerpen alleen vanuit een positieve houding en inhoudelijk wilde beoordelen. Zo zag hij de meer centrale plaats van de volksvertegenwoordiging toch niet als bedreiging voor de monarchie.

De gematigd liberaal Johannes Lotsy meende dat de grondwetsherziening niet uitging van volkssoevereiniteit, en evenmin het monarchaal beginsel en de rechten van de Kroon aantastte. Hij werd bijgevallen door andere Kamerleden die de grondwetsherziening accepteerden, mede vanwege de sociale spanningen. Daarna stelde de gematigd liberaal Florent Op ten Noort dat volksvertegenwoordiging en regering in het verleden meermalen van mening hadden verschild over de koninklijke macht. De angst dat de koninklijke macht door de grondwetsherziening te zeer werd beperkt, zou volgens hem kunnen worden weggenomen door een nauwkeurige omschrijving. Bovendien meende hij, zonder zijn standpunt toe te lichten, dat de koninklijke macht beduidend was uitgebreid.

Ook de conservatief Hendrik Nienhuis vond dat de grondwet, zoals de regering in de memorie van antwoord had geschreven, het monarchaal stelsel uitdrukte: 'Ik vinde daarin het door waarborgen van volksvrijheid wijsselijk getemperd eenhoofdig gezag, [...] daarin gelegen, dat de *Regering* – niet *eene uitvoerende magt*, welk begrip eene hoogere magt onderstelt, welker bevelen uitgevoerd worden; maar dat de Regering d.i. de *wil*, die in den Staat ergens als beslissende moet gelden, in Nederland berust bij den Koning.'[90] Volgens hem kon men wel zeggen dat de ministers van de koning bestuurden, maar de koning regeerde. Een besluit had alleen

geldigheid, wanneer de koning dit had goedgekeurd of toegelaten. Nienhuis ontkende in feite de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij draaide de betekenis van het contraseign om, alsof de handtekening van de koning beslissend was.

Nienhuis vond dat de koning de andere constitutionele machten in evenwicht hield. De indeling in wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht vond hij achterhaald. Wetten werden volgens hem vastgesteld in overleg tussen de beide Kamers en de koning, en niet tussen de Tweede Kamer en de ministers van de koning. Hij wees erop dat de toenmalige minister van Justitie Felix van Maanen zich in 1827 had afgezet tegen de trias politica van Montesquieu. De koning vormde de regering, maar was niet de uitvoerende macht: hij moest de verschillende grondwettelijke machten in evenwicht houden. Van Maanen had ook het bekende citaat van Benjamin Constant gebruikt waarin de koning werd beschouwd als neutrale macht om de wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht in evenwicht te houden.[91] Niet verwonderlijk dus dat Nienhuis zich ook op Constant beriep en benadrukte dat de drie machten volgens Constant met elkaar samenhingen en niet als zodanig gescheiden konden worden.[92]

Donker Curtius reageerde op 4 oktober namens het kabinet en stelde dat de strekking van de grondwet geen republiek inhield, maar eerder een uitbreiding van de koninklijke macht. Men moest niet twisten over de herkomst van het soeverein gezag, want het was voldoende dat dit bestond. Omdat er ook andere politieke machten bestonden, had de regering geprobeerd de natuurlijke rechten van al deze machten te beschermen door onderscheid te maken in wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht, 'maar de grenzen tusschen die magten zijn niet zoo scherp afgebakend, dat de Koning alleen de uitvoerende magt zou hebben. Geene magt kan zoo geheel en al van de andere afgescheiden zijn. [...] Wat nu den Koning betreft, deze heeft aanzienlijke regten verkregen, die Hij vroeger niet had.'[93]

Vervolgens somde Donker Curtius deze rechten op, zoals het recht om oorlog te verklaren, om traktaten te sluiten, om gratie te verlenen en de Kamers te ontbinden. Dat laatste recht noemde hij hoogst belangrijk en een grote uitbreiding van de macht van de monarch. Volgens hem kon de koning onder de nieuwe grondwet een Kamer ontbinden als die tegen een voorstel zou stemmen. Wel zou men dan de redenen moeten aangegeven. Ook Donker Curtius ontweek de vraag wat precies onder het be-

grip 'koning' moest worden verstaan en of de koning ook buiten zijn ministers om kon handelen. In ieder geval appelleerde hij aan het beeld van Nienhuis dat de koning zelfstandige macht bezat. Op 13 mei had Donker Curtius al betoogd dat de koning grote voorrechten had behouden en voortaan benoemingen kon doen zonder deze te hoeven voordragen.

Bij de behandeling van het tweede wetsontwerp over de positie van de koning en de ministers stelde Nienhuis – nogal in tegenspraak met zijn eerdere betoog – dat de grondwetsherziening het monarchaal element grotendeels uit het staatsrecht wegstreepte en opofferde aan het democratisch element. Hij verzette zich tegen het in de herziening uitgedrukte beginsel dat de uitvoerende macht bij de koning berustte, omdat dit de regeringsmacht van de koning zou verzwakken. Ook Thorbecke had deze formulering in zijn kort daarvoor verschenen *Bijdrage* afgekeurd, aldus Nienhuis, die wijselijk verzweeg dat Thorbecke zich juist tegen de onbepaaldheid van de formulering had verzet.

De gematigd liberaal Den Tex was het niet eens met Nienhuis dat de koninklijke macht was gewijzigd. De regeringsvorm bleef monarchaal. De bepaling dat de uitvoerende macht bij de koning berustte, achtte hij inherent aan het wezen van een monarchie. De koning was echter niet de uitvoerder van de wil van anderen, want wetten kregen pas hun werking als hij deze had gesanctioneerd. Ook de verdeling van de drie politieke machten in wetgevende, rechterlijke en koninklijke macht bleef, zo zei hij, in de grondwetsherziening onaangetast.

Nienhuis repliceerde dat het koningschap naar zijn aard en wezen het soeverein gezag behelsde. Dit betekende dat de koning regeerde. Diens rechten waren zo uitgebreid dat ze ongeschreven moesten blijven. Daarom was de bepaling dat de koning de uitvoerende macht bezat, een beperking van de koninklijke macht. Bovendien kon men de koninklijke macht in de toekomst op een relatief eenvoudige wijze vernietigen door deze bepaling te laten vervallen. Verder ontkende hij dat de grondwet de verdeling in drie politieke machten erkende. Volgens hem was er een hoofdstuk over de koninklijke macht, maar niet over de wetgevende en rechterlijke macht.

Minister Leonard Lightenvelt van Rooms-katholieke Eredienst was het niet eens met Van Reede en Van Lynden dat de bevolking bij een monarchie helemaal niet mocht participeren in het gezag. Volgens hem was een

dergelijke leer gehuldigd door tirannen en alleen aanvaardbaar voor hen die het gezag in handen hadden. Anderzijds wenste het kabinet ook geen democratie op de troon, met de koning daaronder: 'dit Ministerie *wil* en ernstig *wil*, een Koningschap, omgeven met uiterlijke waardigheid en uiterlijken luister'.[94]

Het debat over de koninklijke macht was onduidelijk, omdat het begrip 'koning' in drie betekenissen werd gebruikt, namelijk als zinnebeeld voor de regering (koning en ministers gezamenlijk), als aparte constitutionele macht en als privépersoon. De regering had de indruk gewekt – zoals bij Lotsy, Op ten Noort en aanvankelijk Nienhuis – dat zij de macht van de koning als constitutionele macht wilde versterken. Donker Curtius had inderdaad tegenstrijdige signalen afgegeven. Enerzijds beweerde hij dat de koning meer macht zou krijgen, anderzijds had hij bij de bevoegdheid van de Eerste Kamer gesteld, zoals hierna zal blijken, dat koninklijke benoemingen altijd onder de ministeriële verantwoordelijkheid zouden vallen. Gebruikte Donker Curtius vergaand opportunisme om de herziening door de Kamer te loodsen? Het lijkt er meer op dat hij een eigen specifieke visie had op de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit was overigens niet alleen zijn probleem, maar ook dat van de Kamer en de pers.

Zoals al bleek was de koning, die dit hele proces begeleidde, gevoelig voor aantasting van zijn macht. Misschien speelden grondwetscommissie, kabinet en Kamer theater door te suggereren dat de grondwetsherziening daaraan geen afbreuk deed. Dit is echter onwaarschijnlijk omdat zij niet radicaler waren dan de koning, die alle touwtjes in handen had. Wellicht gingen Kamerleden een onderlinge confrontatie uit de weg, omdat het anders een loopgravenoorlog zou worden. Men liet elkaar in ieder geval de vrijheid om er verschillende interpretaties van de koninklijke macht op na te houden. Uit het voorgaande volgt dat Kamer en pers moeite hadden om de constitutionele verhoudingen meteen te plaatsen en de mogelijke interpretaties en gevolgen van de ministeriële verantwoordelijkheid te overzien.

Ten tijde van de grondwetsherziening lag de interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid dus nog lang niet vast. Zo werd weliswaar gesteld dat de regering moest aftreden als zij niet langer het vertrouwen van de Kamer bezat, maar dat hoefde zelfstandige bevoegdheden voor de ko-

ning niet uit te sluiten. Het begrip 'koninklijke onschendbaarheid' was namelijk evenmin eenduidig. Pas tijdens de gebeurtenissen van 1866 tot 1868 zou ter discussie worden gesteld of koninklijke onschendbaarheid betekende dat de koning niet buiten zijn ministers om kon handelen. In het politiek debat rond 1848 valt vooral op hoezeer ministeriële verantwoordelijkheid werd ervaren als relatie en evenwicht tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer.

De Eerste Kamer als bolwerk tegen democratie

De rapporteurs van de Tweede Kamer hadden half juli 1848 verslag uitgebracht, waarin zij reserves toonden tegen directe verkiezingen, tenzij de Eerste Kamer zo zou worden samengesteld dat zij tegenwicht kon bieden aan het democratisch beginsel. Daarom wensten zij een Eerste Kamer 'bij magte om, gelijk de stellers der Grondwet van 1815 het uitdrukten, alle overijling in de raadplegingen te voorkomen, in moeijelijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen, den troon te omringen door een bolwerk, waartegen alle partijen afstuiten en aan de natie eene volkomene zekerheid te waarborgen tegen alle willekeurige uitbreiding van gezag'.[95]

De *NRC* verzette zich tegen een Eerste Kamer als bolwerk van de troon. Een door de regering gekozen Eerste Kamer zou volgens haar geen distantie tot diezelfde regering hebben. Een dergelijke Kamer zou geen deel zijn van de volksvertegenwoordiging, maar een regeringsraad vormen en de Tweede Kamer bevoogden. Daarmee zouden de belangen van het volk worden geschaad en de constitutie worden uitgehold. De *NRC* vond een Eerste Kamer eigenlijk overbodig. Als deze er dan toch was, dan moest deze direct door het volk worden gekozen.[96] Een paar weken later liet de *NRC* vallen dat het idee van een door de regering samengestelde Eerste Kamer was ontleend aan het Britse Hogerhuis. Het inmiddels nieuwe regeringsvoorstel om de Eerste Kamer te laten kiezen door provinciale staten vond de krant een beter plan. Zij wenste dan wel ontbindbaarheid van provinciale staten, omdat ontbinding van de Eerste Kamer anders alleen maar een beroep op provinciale staten in plaats van op het volk zou zijn. Wanneer provinciale staten dan dezelfde leden terugzond, zou een conflict met het volk ontstaan, zo meende de krant.[97]

In het nader verslag dat de commissie van rapporteurs op 9 augustus 1848 publiceerde, ging de Tweede Kamer schoorvoetend akkoord met directe verkiezingen voor zichzelf, op de al eerder genoemde voorwaarde dat deze democratische tendensen voldoende door de Eerste Kamer zouden worden gecompenseerd. Het voorstel van de regering om alleen de hoogst belasten voor het lidmaatschap van de Eerste Kamer in aanmerking te laten komen, achtte de Kamer echter te beperkt; zij noemde dat een erkenning van de 'geldaristocratie'.[98] De meningen over de Eerste Kamer liepen echter ver uiteen, zo signaleerden de rapporteurs. Zo kon de conservatief Gerrit van Leeuwen zich niet in de wetsontwerpen vinden, omdat het monarchale beginsel te zeer door het democratische werd overheerst – hij sprak van een 'getemperde democratie' – waardoor de regering onvoldoende stabiliteit kreeg.[99] Hij wilde in ieder geval een onontbindbare Eerste Kamer, verder benoeming van deze leden door de koning en getrapte verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Evenals de *NRC* vond de liberaal Anemaet de Eerste Kamer overbodig, omdat zij als bolwerk van de troon de besluiten van de Tweede Kamer ongedaan zou kunnen maken. Hij wilde echter voldoen aan de koninklijke oproep inschikkelijk te zijn, temeer omdat de koning zelf het goede voorbeeld had gegeven. Daarmee negeerde hij de oproep van Thorbecke in zijn al genoemde *Bijdrage*, die net was verschenen, om juist niet inschikkelijk te zijn, omdat men moest uitkomen voor de eigen overtuiging en niet moest toegeven aan verkeerde of schadelijke ideeën. Ook andere Kamerleden spraken hun steun uit voor de voorstellen. Zij wezen op de spanningen in het land en de gebeurtenissen in Europa. Ook spraken ze over de redelijke verlangens van het volk.

De conservatief Egter van Wissekerke wilde gehoorzamen aan wat tijd en omstandigheden vroegen, maar voelde niets voor directe verkiezingen, omdat het volk niet onafhankelijk, nauwgezet en deskundig was. Ook vreesde hij dat een georganiseerde minderheid de onafhankelijke meerderheid zou gaan overheersen en dat het niet-kiesgerechtigde deel het door niemand gewenste algemeen kiesrecht zou eisen. Hij betoogde dat de petities met het verzoek om directe verkiezingen door ongeletterde lieden waren ondertekend die er niets van hadden begrepen. Egter wilde niet aan zijn mening vasthouden als de Eerste Kamer de troon zou kunnen beschermen tegen democratische beginselen. De

regering had echter nagelaten het wetsontwerp aan te passen.

Ook de conservatief Hendrik Menso kon zich niet vinden in directe verkiezingen, omdat het censuskiesrecht, dat kiesrecht gaf boven een bepaald bedrag aan belastingen, niet zou werken. De census zou ofwel te laag zijn en aanleiding geven voor corruptie, ofwel te hoog en een aantal achtenswaardige kiezers uitsluiten. Hij pleitte voor een Eerste Kamer, omdat deze de Tweede Kamer zou kunnen corrigeren. In plaats van het in zijn ogen weinig consequente regeringsvoorstel om deze leden door provinciale staten te laten benoemen, wenste Menso benoeming door de koning voor het leven, om de Kamer voldoende zelfstandig te maken. In feite beschouwden Kamerleden zoals Van Leeuwen, Egter en Menso de Eerste Kamer als correctie op de mogelijk ongewenste effecten van een exclusief tegenover de Tweede Kamer geldende ministeriële verantwoordelijkheid, maar daarvan leken zij zich niet bewust. Zij beoogden vooral in brede zin een Eerste Kamer als tegenkracht tegen democratische ontsporingen.

De volgende dag schaarde de gematigde Albart Telting – hij behoorde tot de groep die een middenweg tussen conservatisme en liberalisme nastreefde – zich eveneens achter het betoog van Egter voor indirecte verkiezingen en een onafhankelijk van de volkswil staande Eerste Kamer. De conservatieven Christoffel Meyer Nap, Hoffmann en Enschedé vonden directe verkiezingen echter geen probleem of maakten er geen punt van, en daarmee hing het pleidooi van Egter c.s. in de lucht. De katholieke gematigd liberaal Jacob Mutsaers begreep niet hoe men, gelet op de spanningen in binnen- en buitenland, kon stellen dat het volk niet rijp was voor kiesrecht. Hij zag er ook geen bezwaar tegen: ‘Zoo ergens de bezwaren, aan het regtstreeksch kiesstelsel verbonden, weinig te duchten zijn, het is voorzeker hier, waar de geaardheid der natie een waarborg is tegen misbruik en uitspatting.’[100] Wat een door de koning benoemde en onontbindbare Eerste Kamer betrof, betoogde hij dat dit deel van de volksvertegenwoordiging dan nooit het vertrouwen zou hebben van het volk en zonder dit vertrouwen de troon niet zou kunnen beveiligen. Mutsaers betoogde dat het geen zin had de koning tegenover het volk te stellen, want bij een strijd tussen vorst en volk zou het volk altijd winnen. Hij zag de Eerste Kamer als het verlengde van de Tweede Kamer en gaf het brede kader van koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid. De koninklijke macht zou alleen sterk

kunnen zijn in het geval van samenwerking met het volk. Hij vond dat de Eerste Kamer direct zou moeten worden gekozen op basis van een hoge census, zodat zij de geldaristocratie zou vertegenwoordigen. Mutsaers legde het politiek primaat dus bij de Tweede Kamer en elitaire kiesgerechtigden.

Bij de behandeling van het derde wetsontwerp, waarin de Eerste en Tweede Kamer werden geregeld, kwam opnieuw aan de orde dat het democratisch karakter van de Tweede Kamer zou moeten worden gecompenseerd door de Eerste Kamer. Zo meende de conservatief Cornelis Star Busmann dat de Eerste Kamer onontbindbaar zou moeten zijn, omdat de Kroon anders haar invloed erop zou verliezen. De Tweede Kamer zou bij een meningsverschil met de Eerste Kamer het kabinet kunnen dwingen om de Eerste Kamer te ontbinden, zo redeneerde hij. Het conservatieve Kamerlid Jeremias Faber van Riemsdijk gaf de voorkeur aan verkiezingen van Eerste Kamerleden door provinciale staten, in plaats van door de koning. Hij beargumenteerde dat benoeming door de koning alleen zou kunnen plaatsvinden met medewerking van de verantwoordelijke minister. Bij botsing tussen de Tweede en Eerste Kamer zou de verantwoordelijke minister door de Tweede Kamer gedwongen kunnen worden om de Eerste Kamer anders samen te stellen. Interessant is dat deze conservatieven hun betoog onderbouwden met een interpretatie van volledige en exclusieve ministeriële verantwoordelijkheid.

De gematigd liberaal Jacob Uytwerf Sterling constateerde achteruitgang van het monarchaal beginsel, maar pleitte ervoor om het voorstel van de regering toch aan te nemen, omdat een grondwetsherziening zonder directe verkiezingen niet tegemoet zou komen aan de verlangens van het volk. De conservatief Jean Bijleveld ging hier niet in mee. Hij betoogde dat de natie weliswaar had voldaan aan de oproep van Donker Curtius op 13 mei om zich uit te spreken over de grondwetsherziening – hij verwees onder andere naar de verzoekschriften – maar volgens hem was de natie verdeeld over de vraag of verkiezingen direct dan wel getrapt moesten zijn. Hij wilde hier wel overheen stappen, maar constateerde dat de regering had nagelaten om het democratisch beginsel door een aristocratische Eerste Kamer te compenseren. Hij constateerde dat de provinciale staten zeer democratisch zouden zijn, omdat ze direct werden gekozen

en onontbindbaar waren, en 'daardoor al de kracht van die waarborgen, welke tegen uitbreiding van gezag der Tweede Kamer noodzakelijk zijn, kan verlammen of ontnemen'.[101]

Ook de conservatief Meyer Nap wilde een gemengde constitutie van democratie, aristocratie en monarchie. Zoals ook anderen al hadden bepleit, wilde hij niet alleen een 'geld-aristocratie', maar ook een aristocratie van talent en verdienste.[102] Deze Kamerleden verdedigden dus het systeem van checks and balances tussen de constitutionele machten en meenden dat de grondwetsherziening hiermee onvoldoende rekening hield.

Met een gloedvolle rede in de nacht van 19 op 20 augustus verzette Donker Curtius zich tegen een door de koning benoemde Eerste Kamer, omdat dan elk kabinet – behoudend, gematigd of vooruitstrevend – zou proberen om leden uit de eigen achterban erin te krijgen. Wanneer op deze wijze bijvoorbeeld een geheel behoudende Eerste Kamer zou ontstaan, dan was deze ongeschikt om het landsbelang te behartigen, zo redeneerde hij. Hij had het liefst een direct gekozen Eerste Kamer gehad, maar meende dat nu tegemoet werd gekomen aan de Kamerwensen. Ook Donker Curtius paste hier het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid toe. Zo zou een aristocratische of monarchale Eerste Kamer altijd nog de verantwoordelijkheid voor het benoemingsrecht van Eerste Kamerleden bij het kabinet neerleggen. Deze interpretatie veronderstelde volledige koninklijke onschendbaarheid en geen koninklijke bevoegdheden, dus een negatieve of exclusieve werking van de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de koning, inclusief koninklijke benoemingen. Daarmee sprak hij zichzelf wel tegen, want op 13 mei had hij betoogd dat de koninklijke macht alleen maar groter zou worden, omdat de koning nu vrij zou zijn in benoemingen in plaats van gebonden te zijn aan voordrachten. Ook op 4 oktober zou hij betogen dat de koning nieuwe rechten had gekregen.

Op het bezwaar dat ontbindbaarheid van de Eerste Kamer tot een patstelling zou kunnen leiden omdat provinciale staten onontbindbaar waren en dus weer dezelfde leden zouden kiezen, antwoordde Donker Curtius dat dit voor hem niet van overwegend belang was: 'omdat ik het beter acht twee ja zelfs drie ministerien op te offeren, dan tot eene ontbin-

Prent van de liberaal Dirk Donker Curtius (1792-1864) van C.C.A. Last (1808-1876) uit 1850. Onbekend is dat Donker Curtius de tweede Nederlandse minister-president is geweest. Na het ontslag van de gematigd liberale minister-president Gerrit graaf Schimmelpenninck in mei 1848 leidde Donker Curtius het kabinet tot juni 1849. Het succes van de grondwetsherziening van 1848 is mede aan hem te danken.

ding der Kamers over te gaan'.[103] Dit citaat over het ontbindingsrecht zou nog een grote rol spelen tijdens de in de volgende hoofdstukken beschreven crises van 1866 en 1868, omdat toen de vraag opkwam of een kabinet meerdere keren de Kamer mocht ontbinden. Donker Curtius wilde dus de ministeriële verantwoordelijkheid zwaarder laten wegen dan het risico dat de Kamers onvoldoende het volk zouden vertegenwoordigen. Hij had in elk geval de Kamerleden overtuigd. Het was twee uur 's nachts toen het derde wetsontwerp met 41 tegen 15 stemmen werd aangenomen.[104] Vooral de eerdergenoemde conservatieven en gematigden stemden tegen. De Eerste Kamer zou immers onvoldoende tegenwerk kunnen bieden aan de Tweede Kamer, die door directe verkiezing democratisch van karakter zou worden. Deze conservatieven noch de liberalen konden toen vermoeden dat zij in de jaren 1866 en 1868 nog een heftige strijd zouden voeren over de vraag of de Tweede Kamer inderdaad een dominante positie zou moeten hebben.

In het verslag van de na de Eerste Kamer bijeengeroepen Dubbele Tweede Kamer ontmoette de regeling betreffende de Eerste Kamer geen tegenstand meer, hoewel sommige leden het nut van deze Kamer betwijfelden. De regering meende dat de Eerste Kamer kon voorkomen dat de Tweede Kamer zich dominant zou gedragen en de uitvoerende en rechterlijke macht aan zich zou onderwerpen. Volgens haar werden alle vooruitstrevende constitutionele staten – zij noemde de Verenigde Staten, Groot-Brittannië en België – gekenmerkt door een tweekamerstelsel. De gematigd liberaal Johannes Lotsy was juichend over de voorgestelde verkiezing van Eerste Kamerleden door provinciale staten, omdat benoeming door de koning een ongerijmdheid zou zijn als men de Eerste Kamer als deel van de volksvertegenwoordiging wilde behouden.

Tijdens de behandeling in de Kamer was er echter ook tegenstand van zowel conservatieven als liberalen. De thorbeckeaan Bartholomeus baron Sloet tot Oldhuis vond dat de Eerste Kamer in een kleine staat als Nederland geen nut had. In de Verenigde Staten vertegenwoordigde de senaat het federatieve beginsel, terwijl het democratisch beginsel besloten lag in het congres, maar in Nederland was er geen federatie meer. In Engeland had het Hogerhuis het koningschap nooit beschermd, doch alleen maar in gevaar gebracht; het koningschap zou daar het Hogerhuis wel overle-

ven. Kortom, Sloet meende dat het tweekamerstelsel ongewenst was in een niet-federatieve constitutionele staat.

De in de Dubbele Kamer gekozen gematigd liberaal De Bosch Kemper betoogde dat regering, volksvertegenwoordiging en natie eenstemmig waren over de hoofdbedoeling van de grondwetsherziening, namelijk een constitutionele en getemperd monarchale regeringsvorm, met uitbreiding van de volksrechten en verduidelijking van de bepalingen. Dat laatste liet volgens hem echter te wensen over. Hij sloot zich aan bij de opmerkingen van Sloet over de Eerste Kamer en meende dat openbaarheid van de adviezen van de Raad van State – deze openbaarheid zou uiteindelijk pas in 1980 worden geregeld – de Eerste Kamer overbodig zou maken.

Voormalig minister van Oorlog Nepveu had bezwaar tegen de mogelijkheid om de Eerste Kamer te ontbinden, omdat zij dan niet meer zelfstandig zou zijn. Door het ontbreken van het aristocratisch element was er geen evenwicht meer tussen het monarchaal en democratisch beginsel. Als de Eerste Kamer een conflict kreeg met de direct gekozen Tweede Kamer, dan zou zij verliezen en worden ontbonden: 'doet de Koning het niet, welnu, dan staat Hij alléén, door deze wils-betooning, tegenover den volkswil, het monarchaal element regtstreeks tegenover het democratisch element'.[105] Nepveu stelde dat de monarchie door de democratie zou worden bedreigd als de Eerste Kamer niet als onafhankelijk bemiddelaar tussen koning en Tweede Kamer zou kunnen optreden.

De antirevolutionair Van Reede van Oudtshoorn verzette zich tegen de gehele grondwetsherziening omdat deze naar zijn mening uitging van volkssoevereiniteit. De koning was daardoor geen soeverein meer, maar een staatsdienaar. Zijn macht was afhankelijk geworden van het belang van het volk. Het volk kreeg zo veel aandeel in de regering, dat het die geheel naar zich toe kon trekken. Hij wees een dergelijke volksregering af en vond dat niet moest worden toegegeven aan de eisen van het ogenblik. Hij betreurde het dat de regering had geweigerd om te voorzien in een Eerste Kamer als bolwerk van de Kroon om zo tegenwicht te bieden aan democratie.

Nepveu benadrukte opnieuw dat de drie constitutionele machten elkaar in evenwicht moesten houden zodat geen democratie, oligarchie of niet-getemperde monarchie zou ontstaan. Volgens hem kreeg het democratisch beginsel volledig overwicht, omdat de grondwetsherziening er-

van uitging dat de Tweede Kamer direct en de Eerste Kamer indirect door het volk zou worden gekozen. De Eerste Kamer zou het democratisch beginsel compenseren als de koning een deel van de leden kon benoemen.

Minister Donker Curtius antwoordde dat de regering de middenweg had bewandeld. Het was gevaarlijk om de Eerste Kamer af te schaffen omdat dan één Kamer zou overblijven die alle macht in zich zou verenigen. Dat zou het einde betekenen van het soeverein gezag. Hij vreesde ook dat de Tweede Kamer dan zou proberen om haar macht uit te breiden en zich ook zou gaan bemoeien met de uitvoerende en rechterlijke macht. Volgens hem had elk gezag een tegenwicht nodig en voor de Tweede Kamer was dat de Eerste Kamer: 'Het bestaan eener Eerste Kamer houdt de volksvertegenwoordiging terug om te ver te gaan.'[106] Het ging volgens hem niet zozeer om de vraag welk nut de Eerste Kamer had, als wel welk kwaad door haar werd voorkomen.[107] Donker Curtius betoogde in feite dat de Eerste Kamer ervoor zorgde dat de ministeriële verantwoordelijkheid geen dode letter werd, omdat zij ertegen kon waken dat de Tweede Kamer zich zou mengen in de bevoegdheid van de regering. In die zin betekende ministeriële verantwoordelijkheid voor hem dat de Tweede Kamer op kritische afstand zou blijven van de uitvoerende macht. Verder herhaalde hij zijn eerdere bezwaar dat bij benoeming door de koning in feite elk kabinet zou proberen zijn aanhangers gekozen te krijgen. De Eerste Kamer zou juist los moeten staan van een kabinet, omdat zij anders een opvolgend kabinet van andere richting in de wielen zou rijden, aldus Donker.

Vervolgens werd het derde wetsontwerp over de Kamers van de Staten-Generaal met 92 tegen 22 stemmen aangenomen, waarbij weer vooral conservatieven en enkele gematigden tegenstemden. De tegenstanders hadden er bezwaar tegen dat de Eerste Kamer geen correctie op het democratisch beginsel vormde. De thorbeckeaan Sloet was tegen, omdat de Eerste Kamer niet was geschrapt. Gelet op alle argumenten die werden aangevoerd, vonden de meeste Kamerleden dus dat het tweekamerstelsel voor een zeker machtsevenwicht zorgde. De discussie over de Eerste Kamer ging eigenlijk over de verhouding tussen kiezer, Kamer, koning en kabinet. De liberalen legden meer nadruk op de Kamer en kiezer, terwijl de conservatieven koning en kabinet belangrijker vonden. Dit is niet verwonderlijk gelet op hun gedachtegoed, waarin liberalen

vooral verandering wensten en conservatieven het bestaande systeem wilden behouden.

Aanpassing van tradities aan een nieuwe tijd?

Blijkens het Kamerverslag had de meerderheid opheffing van de Raad van State gewenst, omdat dit instituut weinig nut zou hebben en bovendien als staatslichaam tussen koning en ministers de ministeriële verantwoordelijkheid zou belemmeren. De regering meende in haar memorie van antwoord dat de Raad op kleinere schaal vooral nuttig en wellicht noodzakelijk was voor de koning; volgens haar was de grondwetscommissie dezelfde mening toegedaan. In dat geval kon de koning bij een belangrijke stap inlichtingen inwinnen van anderen dan zijn ministers. Bovendien zou de koning anders bij het ontslag van een kabinet helemaal alleen komen te staan.

Volgens het nadere verslag van 9 augustus zag de Kamer de Raad van State nog steeds als 'een noodeloos toevoegsel tot het raderwerk der nieuwe staats-instellingen'.[108] Het argument van de regering dat de Raad van State niet gemist kon worden, omdat de koning bij het ontslag van een kabinet anders alleen zou staan, pareerde zij door erop te wijzen dat een verantwoordelijk kabinet volgens het constitutioneel stelsel niet werd ontslagen voordat er in een nieuw kabinet was voorzien. Tijdens de mondelinge behandeling verwees de gematigde Uytwerf Sterling naar de *Proeve eener nieuwe grondwet* van minister-president Donker Curtius, waarin deze zelf had gesteld dat de Raad van State 'bij ons niets als een adviserend ligchaam [was] zonder eenige werking naar buiten, waarlijk *een nutteloos en kostbaar rad aan den wagen*'.[109]

De regering begreep niet, zo deelde minister van Rooms-katholieke Eredienst Lightenvelt mee – op dat moment als tijdelijk minister tegelijk nog lid van de Raad van State –, waarom de Raad van State de ministeriele verantwoordelijkheid zou schaden. Door het inwinnen van advies zou een minister juist een meer weloverwogen beslissing kunnen nemen en daar had de staat alleen maar voordeel bij. Hij vervolgde dat de regering weliswaar het constitutioneel principe erkende dat een kabinet niet werd ontslagen voordat er een nieuw kabinet was aangetreden, maar meende

dat de Raad van State in deze gevallen van nut kon zijn: 'Bij de ontbinding van een ministerie [kabinet – DS] door ernstigen tegenstand, zal de Koning, zonder Raad van State, geheel alleen staan, en zal hij zich geheel moeten werpen in de handen der Kamer.'[110] Deze rechtvaardiging van de Raad van State impliceerde echter wel degelijk dat de Raad van State de koning kon adviseren buiten diens ministers om. Zelfs het kabinet hanteerde dus geen duidelijke en consequente definitie van ministeriële verantwoordelijkheid. In abstracte zin vond iedereen dit beginsel acceptabel. Men verschilde echter van mening over de concrete uitwerking.

Minister van Binnenlandse Zaken De Kempenaer wees op de bevoegdheid van de Raad van State om samen met de ministers vast te stellen of de koning onbekwaam was om te regeren. Hij vroeg de Kamerleden of ze het wel een prettig idee vonden wanneer de ministers deze bevoegdheid alleen zouden hebben. De Kempenaer doelde hiermee op het argument van checks and balances. Hij zag de Raad van State als een waarborg tegen onbeperkte ministeriële macht, wanneer de koning als constitutionele macht zou uitvallen. Rapporteur en gematigd liberaal Verweij Mejan meende echter dat het behoud van de Raad van State in strijd was met de nieuwe grondwet, omdat er een parlementaire regering zou zijn: een regering die afhankelijk was van de steun door het parlement. Niet de Raad van State, maar een meerderheid in het parlement zou moeten beslissen over het regeringsbeleid en het op- of aftreden van ministers. De gematigde Van Goltstein viel hem bij en verwees naar de Franse oud-staatsraad Jean-Marie Le Graverend, die had geschreven dat de Raad van State niet moest worden opgenomen in de grondwet, wanneer de regering op de volksvertegenwoordiging berustte.[111]

De Kamer keurde het voorstel echter toch goed, hoewel het verzet tegen de Raad van State breed werd gedeeld. De tegenstemmers onder conservatieven, gematigden en liberalen waren ongeveer gelijk in aantal. Wellicht stemde een meerderheid voor vanwege de onrustige situatie en omdat dit toch een ondergeschikt onderwerp van de herziening was. Ook uit de verdere discussie in de Dubbele Kamer bleek dat men enerzijds betoogde dat de Raad van State geen kwaad kon, omdat er ministeriële verantwoordelijkheid was, terwijl men aan de andere kant de Raad van State wilde afschaffen, omdat anders de ministeriële verantwoordelijkheid zou worden doorkruist. In 1861 zou Thorbecke expliciet regelen

dat de Raad van State alleen via de ministers aan de koning kon adviseren.[112]

In lijn met de grondwetscommissie had de regering een bepaling opgenomen dat bevordering, ontslag en pensionering van legerofficieren bij wet moesten plaatsvinden. Nieuw in het wetsvoorstel van de regering was echter dat het benoemingsrecht wel aan de koning toeviel en daarom uit deze bepaling werd weggelaten. In zijn in half augustus gepubliceerde *Bijdrage* vond Thorbecke deze wijziging onlogisch, omdat ook een benoeming aan bepaalde criteria moest voldoen, zoals geschiktheid voor de functie. Bovendien zag hij in dat opzicht geen verschil tussen benoeming en bevordering.[113] De Kamer meende echter in haar verslag dat de koning, mede in vergelijking met het Belgisch staatsrecht, nog steeds te veel in zijn bevoegdheden werd beperkt. In oorlogstijd moest de koning – door haar ook aangeduid als 'uitvoerende magt' – officieren vrijelijk kunnen bevorderen en ontslaan.[114]

In de Dubbele Kamer waren de meeste leden voorstander van deze grondwetsbepaling, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid naar hun mening onvoldoende garantie bood voor verantwoorde besluitvorming. Eerder had de Tweede Kamer precies de tegenovergestelde bewering gebruikt om koloniale zaken juist niet in de grondwet te regelen, wellicht omdat het daarbij niet specifiek om rechtspositioneel beleid ging. Tijdens de mondelinge behandeling maakten voormalig minister van Oorlog Nepveu en de conservatief Johan baron d'Ablaing van Giessenburg – een echte houwdegen, die had gevochten tegen de Fransen en later tegen de Belgen – er bezwaar tegen, omdat het leger niet goed stuurbaar zou zijn op basis van democratische bepalingen. Evenals Storm en Van Dam meende Lightenvelt echter dat deze bepaling juist de krijgstucht zou bevorderen, omdat zij willekeur zou uitsluiten. Het was namelijk gebruik dat de koning ontslag verleende op voordracht van de minister. De minister zou zich voortaan moeten houden aan de wettelijke criteria. De bepaling zou vooral de ministeriële en niet zozeer de koninklijke macht aan banden leggen.

Lightenvelt gebruikte dus de diverse betekenissen van het begrip 'koning' door elkaar. Met 'koninklijke macht' bedoelde hij de macht van de koning zelf, als tegengesteld aan de ministeriële macht, maar met ko-

ninklijke bevoegdheden sprak hij over het recht van de regering, met toepassing van ministeriële verantwoordelijkheid en koninklijke onschendbaarheid. Interessant is dat volgens Lightenvelt de ministeriële verantwoordelijkheid al in het leger werd toegepast. Wat minister Lightenvelt ook bedoelde, hij ging wel duidelijk uit van een tegenover de Kamer geldende exclusieve en volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Ironisch genoeg zou het nog lang duren voordat de ministeriële verantwoordelijkheid bij het leger werd toegepast. Zoals uit hoofdstuk 6 blijkt, was er met koningin Emma nog discussie over de benoeming en bevordering van militaire officieren.

Compromis en interpretatie

Op 10 oktober 1848 deelde de *NRC* mee dat eindelijk de grondslagen voor de constitutionele regeringsvorm waren gelegd; alleen de Eerste Kamer moest nog beslissen, maar dat was voor de tweede maal en de Dubbele Kamer was positief geweest.[115] De Eerste Kamer nam een dag later alle wetsontwerpen aan. Vervolgens werden de beide Kamers in verenigde zitting namens de koning door minister van Binnenlandse Zaken De Kempenaer gesloten. In zijn slottoespraak constateerde De Kempenaer dat de grondwet ondanks de revoluties in het buitenland stand had gehouden en nu was gezuiverd. Het koninklijk gezag was niet uitgebannen, zoals in andere landen, maar op betere grondslagen gevestigd. Hij beschouwde de grondwet als het anker van de samenleving: 'zij is de uitdrukking van zuivere ineensmelting van inzigt en bedoeling van Vorst en Volk; – hier bestaat werkelijk overeenkomst; – hier waarderen wij de vrucht van welberaden overleg'.[116] De nieuwe grondwet werd zo gepresenteerd als 'bron van eendragt, verdraagzaamheid, volksgeluk', iets wat men in de verdere negentiende eeuw zou proberen vol te houden.[117] Tot het eind van de negentiende eeuw stond de grondwet centraal en vormde zij het referentiekader in de politiek, die daarom ook wel constitutionele politiek wordt genoemd.[118] In de volgende hoofdstukken zal echter blijken dat men dit kader wel naar de eigen hand zette.

De *Amsterdamsche Courant* was uitermate tevreden met de grondwetsherziening en de vreedzame wijze waarop de hervormingen hadden

plaatsgevonden. De krant beschouwde de herziening niettemin als een eerste stap: 'Zeker, de voltooijing der grondwetsherziening is nog niet meer dan één eerste, enkele stap op eene nieuwe baan, aan wier eind nog onkenbaar goed en kwaad nevens elkander liggen. Zeker, de grondwetsherziening, eens voltooid gelijk zij thans is, zal menige dwaze verwachting, menige ijdele ambitie, menige al te luchtige hoop, ja zelfs meer dan eene schijnbaar gegronde berekening te leur stellen.'[119] Volgens de krant kwam het dus aan op de praktijk. Zij stelde verder dat de grondwetsherziening een compromis was en dat iedereen iets van zijn idealen had moeten prijsgeven.

De *Amsterdamsche Courant* zei in feite dat de grondwet een politiek resultaat was, waarop verschillende interpretaties konden worden gebaseerd. Zo kon zij zich niet verenigen met het direct kiesstelsel met een vrij hoge census, met de Eerste Kamer samengesteld uit de rijksten, met de Raad van State als een alvermogend regeringscollege, en met een onsamenhangend wetgevingsstelsel voor de koloniën. Opmerkelijk is dat de conservatieve krant op dit punt geen reactionair standpunt innam. Zij steunde de grondwetsherziening en bracht vooral argumenten van efficientie en effectiviteit ter sprake. In dat verband doelde zij impliciet ook op de ministeriële verantwoordelijkheid. De werking daarvan zag zij doorkruist door de Raad van State.

Welke politieke stroming bij de interpretatie van de grondwet de overhand zou krijgen, werd volgens de krant bepaald door onderhandelingen en de wil van de burgerij. De krant pleitte voor een krachtige publieke opinie en juichte toe dat de vergaderingen van het landsbestuur, provinciaal en gemeentebestuur openbaar werden. Zij zag daarbij voor zichzelf een belangrijke taak weggelegd. Kortom, de krant zag kansen, omdat het volk meer invloed zou kunnen uitoefenen op de politiek. Die invloed was niet alleen mogelijk gemaakt door het directe kiesrecht, maar ook door de ministeriële verantwoordelijkheid en de daaraan gekoppelde koninklijke onschendbaarheid. Ministers moesten voortaan informatie verschaffen aan de Kamers en rekenschap afleggen van hun handelen. Met de vrijheid van drukpers en de openbaarheid van de Kamerzittingen – nu ook die van de Eerste Kamer – kon het volk meteen geïnformeerd worden. De ministeriële verantwoordelijkheid gold dus in feite meteen ten opzichte van kiezers en bevolking.[120]

Op maandag 16 oktober opende de koning persoonlijk het nieuwe zittingsjaar van de Kamers met het uitspreken van de troonrede. In die tijd was de opening van de Staten-Generaal nog op een maandag, heette zij nog geen Prinsjesdag en werd het Kamergebouw nog aangeduid als 'paleis'. De koning kondigde aan dat binnenkort de eerste nieuwe verkiezingen voor de Kamers zouden plaatsvinden en dankte de leden voor hun inspanningen om de grondwetsherziening tot een succes te maken. Hij sprak van een gematigd compromis dat voldeed aan de eisen van de tijd. Vanuit het hele land was een enorme menigte toegestroomd om de rit van de koning naar en van het Binnenhof gade te slaan: 'Overal werd het geëerbiedigd Hoofd van den Staat met levendige blijken van gehechtheid en liefde ontvangen en begroet, die op nieuw getuigden van den innigen band die tusschen *Oranje* en *Nederland* bestaat.'[121] De ministeriële verantwoordelijkheid had de koning weliswaar op grotere afstand van het parlement geplaatst, maar de band tussen koning en volk leed er vooralsnog niet onder.

Opvallend is dat in de kranten in deze periode geen artikelen stonden over de nieuwe grondwet, laat staan over de ministeriële verantwoordelijkheid. De introductie in de grondwet van de politieke ministeriële verantwoordelijkheid berustte op een breed draagvlak; over de mogelijke gevolgen voor de constitutionele machten en staatsinstellingen waren wel discussies gevoerd, maar die waren in diverse interpretaties blijven hangen. Naar aanleiding van het conceptadres van antwoord op de troonrede betoogde Van Goltstein dat de troonrede eigenlijk de politieke visie van de regering betrof en dat instemming van de vertegenwoordiging betekende dat deze de regering zou ondersteunen in haar taak. Van Goltstein meende dus dat de troonrede een collectieve verantwoording behelsde van het beleid en 'proof of the pudding' was van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij stelde dat de grondwetsherziening de grondslagen van de staat niet had veranderd en dat de constitutionele monarchie was blijven bestaan. Hij nam dan ook afstand van het idee dat de koning opnieuw zijn macht van het volk had gekregen. Van Goltsteins betoog kwam erop neer dat alleen de verhouding tussen de constitutionele machten was veranderd. Zijn betoog maakte geen tegenreacties los.[122]

Ten slotte trad de nieuwe grondwet op 3 november 1848 in werking. Pas op deze datum ontbond de koning de grondwetsherzieningcommis-

sie. De NRC opende met een juichend hoofdartikel waarin zij citeerde uit de *Kölnische Zeitung*, die zij een der beste Duitse dagbladen noemde: 'Te midden der moeijelijkheden, waarin de groote staatsmagten van Europa gewikkeld zijn, zien wij kleine landen in rust en vrede hervormingen volbrengen, die hunnen naburen stroomen bloeds kosten. Nederland heeft de herziening zijner grondwet geëindigd, onder de schoonste zamenwerking van vorst en volk. Willem II ontzag zich niet, terug te komen van eene vroegere miskenning van den tijdgeest.'[123] Over de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid werd niets vermeld; ook in andere Europese landen was die kennelijk vanzelfsprekend geworden.

Vanwege de nieuwe grondwet werden op 1 december verkiezingen gehouden. Eerder al, op 21 november 1848, had de koning een nieuw kabinet geïnstalleerd onder leiding van Donker Curtius. De meeste ministers werden gehandhaafd. Lightenvelt promoveerde naar Buitenlandse Zaken, Arnold Bentinck verdween als minister van Staat naar het gezantschap in België en voor Koloniën werd de conservatief-liberaal Guillaume Baud aangetrokken. De katholieke gematigde Jacob Mutsaers kwam in Lightenvelts plaats als minister van Rooms-katholieke Eredienst. Ofschoon zowel de *Amsterdamsche Courant* als de NRC had geageerd tegen de combinatie van het ministerschap met het Kamerlidmaatschap, sloot de grondwet die toch weer niet uit; pas in 1938 zou een verbod worden opgenomen. Met het oog op de naderende verkiezingen schreef de NRC op 10 november dat zij hier steeds tegen was geweest. Eerder had zij al betoogd dat een minister zichzelf niet als volksvertegenwoordiger kon controleren. Zij riep de kiezers op om ministers die op een kieslijst stonden niet ook tot volksvertegenwoordiger te kiezen.[124] Deze oproep had echter weinig effect, gelet op het dubbellidmaatschap van Donker Curtius en Mutsaers (eerder ook Luzac en De Kempenaer). Maar een klein jaar later zou, met het aantreden van het kabinet-Thorbecke, het dubbellidmaatschap verdwijnen en daarna in de praktijk nauwelijks meer voorkomen.[125]

Op dinsdag 13 februari 1849 werd de zitting van de nieuwe Tweede Kamer, voor het eerst direct gekozen, door Willem II zelf geopend. De koning prees de kalmte en eensgezindheid onder de bevolking, legde nadruk op bezuinigingen en deelde mee dat de nieuwe grondwet nu in

verdere regelgeving moest worden uitgewerkt. Onder de nieuwe Kamerleden bevond zich ook Thorbecke, die meteen van zich deed spreken en procedurele kaders stelde. Hij werd zowel voorzitter van een afdeling – de Kamer bestudeerde wetsvoorstellen eerst in een kleine groep alvorens ze voltallig te bespreken – als voorzitter van de commissie die een antwoord op de troonrede opstelde. In dit adres van antwoord dankte de Tweede Kamer de koning voor zijn initiatief tot de grondwetsherziening: 'De Natie, Sire! kan niet vergeten, dat Gij het zijt, die haar riept tot uitoefening van het regt, waaruit wij onzen oorsprong ontleenen.'[126]

Een paar weken later overleed de koning aan een hartstilstand. De boodschap van diens overlijden besloot de regering met de mededeling dat koning Willem III de troon besteeg.[127] De koning is dood, leve de koning: zo trad de ene koning bijna vanzelfsprekend in de plaats van de andere. Het koningschap was blijven bestaan en daarbij stond niet de persoon, maar het instituut centraal, zoals ook het voorgaande politieke debat had duidelijk gemaakt.[128] Het ironische was dat Willem III zich ergens in Engeland bevond en nog van niets wist. Natuurlijk vermeldde het kabinet niet dat Willem III niet erg genegen leek om koning te worden onder een grondwet met verantwoordelijke ministers.[129]

Een paar dagen later schreef koning Willem III al in een mede door de ministers ondertekende proclamatie dat het zijn roeping zou zijn om de aan de behoeften van de tijd aangepaste grondwet volledig te laten gelden. Hij riep het volk op om met hem de ware vrijheid te zoeken in onderwerping aan de wet.[130] Ook in zijn inhuldigingsrede van 12 mei 1849 toonde Willem III zich opvallend positief over de nieuwe constitutionele verworvenheden. De ministeriële verantwoordelijkheid was nuttig, want: 'Ook den koningen kleven menschelijke zwakheden aan, en daarom behoeven zij instellingen en zelfstandige voorlichting, opdat de Kroon een brandpunt blijve, dat weldadigen gloed verspreidt.'[131] Met 'zelfstandige voorlichting' doelde Willem III op verantwoordelijke ministers. Hij betoogde in feite dat verantwoordelijke ministers ervoor konden zorgen dat het koningschap onaangetast bleef.

Conclusie

De grondwetsherziening van 1848 was geen voorbeeld van een parlementair of democratisch proces: de Kamer moest slikken of stikken. Bovendien lag het primaat van de herziening bij een grondwetscommissie, die door de koning persoonlijk was ingesteld. Vervolgens had de vorst – management by surprise – het voorstel niet alleen goedgekeurd, maar ook buiten zijn ministers om laten publiceren.[132] Het kabinet-Schimmelpenninck en zeker dat van Donker Curtius waren voor een belangrijk deel uit de grondwetscommissie gerekruteerd. De Kamer had (nog) niet het recht van amendement en kon alleen accepteren of verwerpen, terwijl de *NRC* en liberale Kamerleden er hard op bleven hameren dat vertraging, laat staan verwerping, tot het ergst denkbare doemscenario zou leiden. In feite werd gewoon voorgesteld om bij verwerping de Kamer te passeren en de kiezers in te schakelen. Opvallend is eigenlijk hoezeer de conservatieven zich konden vinden in een hervorming van het constitutionele kader en zich de liberale agitatie en het eigenzinnig gedrag van de koning lieten welgevallen.

Opmerkelijk is dat de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid op zichzelf helemaal niet ter discussie stond. Dat gold zowel voor de collectieve – die van het kabinet als geheel – als de individuele ministeriele verantwoordelijkheid. Al bij het begin van de grondwetsherziening vond het merendeel van de Kamerleden beide vormen vanzelfsprekend. Wel kwam de ministeriële verantwoordelijkheid voortdurend indirect aan de orde, zoals bij de vraag of de Raad van State wel adviesorgaan van de regering kon blijven en in hoeverre de Kamers direct zouden moeten worden gekozen. De politieke discussie bij de ministeriële verantwoordelijkheid als een van de belangrijkste nieuwe bepalingen ging niet over de wenselijkheid van de grondwet, maar over interpretatie.

Over wat ministeriële verantwoordelijkheid in het kader van de koninklijke macht betekende was wel veel discussie. Uit die discussie blijkt dat men het begrip vaag vond en dat de meningen erover sterk verschilden. Zo bleef onduidelijk hoe de macht van de koning precies was afgebakend ten opzichte van die van kabinet en parlement. Het begrip 'koning' werd deels gebruikt als synoniem voor regering. Aangezien de koning ook als persoon en als aparte macht bestond, was het begrip eigenlijk

drieledig. Er lijkt ook een zeker taboe te zijn geweest om de macht van de koning openlijk aan te tasten. Zo stelde Donker Curtius dat de macht van de koning alleen maar was toegenomen, terwijl hij bij de discussie over de positie van de Eerste Kamer geen zelfstandige rol voor de koning leek te veronderstellen.

Kamerleden hielden er ieder hun eigen interpretatie op na over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid en over positie en invloed van de constitutionele machten, zonder daarover echt met elkaar in debat te gaan. Zo ventileerden sommigen de mening dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig en exclusief was, met een negatieve uitstraling naar de koninklijke onschendbaarheid. Anderzijds werd beweerd dat de koning weliswaar onschendbaar was, maar nog altijd zelfstandige bevoegdheden bezat. Gelet op deze weinig consistente standpunten lijkt het alsof men de ideeën over ministeriële verantwoordelijkheid en over de verhouding tussen de constitutionele machten niet goed had doordacht. Een uniforme interpretatie kwam er niet, laat staan een regel over wat ministeriële verantwoordelijkheid betekende. Gemeenschappelijk was wel dat ministeriële verantwoordelijkheid werd opgevat als een relatie tussen de constitutionele machten.

De Kamer kon zich van meet af aan vinden in het vertrouwensbeginsel, namelijk dat ministers moesten opstappen als de Kamer geen vertrouwen meer had. Dat was voor veel Kamerleden misschien wel de essentie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Onder koning Willem I was de Kamer immers vrij machteloos geweest, omdat ministers en koning hun eigen gang gingen.

Onbekend in de literatuur is dat Donker Curtius in feite optrad als minister-president. Zoals gebleken was Thorbecke fel tegen het minister-presidentschap als zodanig. Hij pleitte voor een koninklijke regering, waarbij de vorst persoonlijk invloed kon uitoefenen op de keuze van ministers; volgens Thorbecke het enige nog overgebleven recht van de koning in een constitutionele monarchie. Thorbecke stelde dat het minister-presidentschap een Engelse traditie was, die niet bij Nederland paste.[133] Interessant is dat Thorbecke het in zijn tijdens de grondwetsherziening verschenen *Bijdrage* vanzelfsprekend vond dat de koning aanwezig zou zijn in de ministerraad. Het verschijnsel dat alleen de ministers beraad-

slaagden en vervolgens het resultaat aan de koning voorlegden, beschouwde hij als een kenmerk bij uitstek van de Engelse traditie.[134] Zoals al opgemerkt, was Thorbeckes verzet ingegeven door zijn antipathie tegen Schimmelpenninck. Deze pragmatische afwijzing van het ministerpresidentschap zou ironisch genoeg de negentiende-eeuwse politiek blijven beheersen.

De liberalen vormden in de verdere negentiende eeuw de heersende stroming en zij zouden Thorbecke gaan beschouwen als de vader van het constitutionele systeem dat de basis vormde van hun succes. Het verzet tegen de Engelse traditie is opmerkelijk. In feite was er weinig verschil. Wel kent het Engelse premierschap een lange traditie. En de Engelse premier mocht inderdaad de ministers kiezen; in Nederland zou een formateur, zoals Thorbecke in 1849, feitelijk hetzelfde doen. Bovendien zou de koning buiten de ministerraad blijven.

De bij de grondwetsherziening betrokken constitutionele machten hadden geen coherente visie op hun plaats in het nieuwe constitutionele bestel. Koning, kabinet en Kamer reageerden vooral op spanningen in de maatschappij. Wel was het vanzelfsprekend dat de laatste sporen van de oude orde uit de grondwet werden verwijderd; dat proces had zich al eerder ingezet. De Tweede Kamer wilde eigenlijk getrapte, geen directe verkiezingen en wilde de Raad van State uit de grondwet verwijderen, omdat zij vreesde dat zowel te veel democratie als te veel monarchale elementen de ministeriële verantwoordelijkheid zou ondermijnen. Zij wilde dus zowel de invloed van het volk als die van de koning beperken. Daarmee probeerde zij zichzelf in feite centraal te stellen. De regering op haar beurt wilde juist wel directe verkiezingen en wilde de Raad van State als adviesorgaan van de koning handhaven. Deze benadering ging dus uit van de zelfstandige positie van koning en kabinet en probeerde de positie van de Kamer afhankelijk te maken van het volk. Opvallend is dat aan deze stellingnames geen zichtbaar analytisch proces ten grondslag lag.

Het hele proces van de grondwetsherziening was ingegeven door spanningen in Nederland en Europa en het besef dat de feitelijke constitutionele situatie niet meer voldeed aan de maatschappelijke behoeften en normen. De hervormingsdrang was dus algemeen en niet zozeer speci-

fiek. Dat verklaart ook dat men weinig aandacht besteedde aan hoe de ministeriële verantwoordelijkheid precies werd vormgegeven en er nauwelijks woorden aan besteedde. Men beschouwde de grondwetsherziening toen ook niet als de doorbraak van liberale beginselen, maar als een aanpassing aan tijd en omstandigheden. Pas later heeft men in de grondwetsherziening van 1848 een overwinning van liberale beginselen gezien.[135] Het punt dat tijdens de grondwetsherziening zo weinig gedachtevorming, strategie en beleid voor de lange termijn plaatsvonden, zou later problemen opleveren toen de politieke stromingen door de omstandigheden werden gedwongen om de ministeriële verantwoordelijkheid, de koninklijke onschendbaarheid en de verhouding tussen de constitutionele machten eenduidig te interpreteren en te definiëren.

Koning Willem II speelde bij de grondwetsherziening een prominente rol als initiatiefnemer, aanjager en mediator, en forceerde ook de beslissingen. Hijzelf had het initiatief tot een verreikende grondwetsherziening genomen, omdat hem was gebleken dat de eerder namens hem ingediende voorstellen niet in goede aarde vielen.[136] Vervolgens benoemde hij een grondwetscommissie buiten zijn ministers en de Staten-Generaal om. Toen daarna onder de nieuwe ministers onenigheid ontstond over de grondwetsherziening en minister-president Schimmelpenninck met een aanvankelijke meerderheid de Britse constitutie tot uitgangspunt wilde nemen, viel de koning hem af. Ook de oproep van de koning van 19 juni om wederkerig inschikkelijk te zijn, miste zijn effect niet. Vele sprekers voelden zich hierdoor aangesproken en reageerden er persoonlijk op.[137] In het debat leek de koning steeds op de achtergrond aanwezig; daarbij speelden ook de spanningen binnen en buiten het land een rol. De Kamer verwees in haar voorlopig verslag van 13 juli nadrukkelijk naar deze oproep van de koning, waar men alleen op redelijke gronden van zou kunnen afwijken.[138]

De koning leek de enige te zijn die boven de grondwetsherziening stond en het geheel kon overzien. Hij wist duidelijk waar hij naartoe wilde en wist de ontwerpvoorstellen betrekkelijk snel door de Raad van State en de verschillende Kamers te loodsen. Ondanks zijn eigenzinnige en vrij radicale koers was Willem erin geslaagd om de drie andere constitutionele machten aan deze herziening te binden. Het werd een nieuwe taak

voor de koning om een bemiddelende rol te vervullen tussen de wensen van het volk, de Tweede Kamer en het kabinet. Misschien had hij Thorbecke bij de herziening betrokken om zo diens energie in positieve zin om te buigen. Wellicht verkeek hij zich daarmee op de ambitie en dominantie van Thorbecke, die meteen wilde doorstoten naar het centrum van de macht. Thorbecke liet zich echter helemaal niet ontmoedigen toen hij door zijn medeleden in de grondwetscommissie buiten de regering werd gehouden en zelfs de voormalige Negenmannen De Kempenaer en Luzac hem hadden laten vallen. Bij de opening van de nieuwe Staten-Generaal koos hij direct weer positie en meende hij de regering te moeten kapittelen.[139] Thorbeckes eerzucht zou Willem III een hoop ergernis bezorgen, maar tegelijkertijd gaandeweg een zekere stabiliteit geven aan het constitutionele systeem, omdat zijn interpretaties gangbaar zouden worden.

Zoals aangegeven lag in de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid bij de grondwetsherziening al een potentieel conflict verborgen omdat er over de positie van ministers, koning, parlement en kiezers verschillende interpretaties leefden.

Ook voor de Aprilbeweging in 1853, het eerstvolgende conflict dat zal worden beschreven, waren de kiemen al gezaaid. De conservatief François Bijleveld uit Gelderland had zich er in de Dubbele Kamer bij de bepaling over godsdienstvrijheid tegen verzet dat de regering niet hoefde te worden geraadpleegd wanneer kerkgenootschappen vanuit het buitenland werden aangestuurd en evenmin bij de afkondiging van kerkelijke voorschriften, behoudens verantwoordelijkheid volgens de wet. Bijleveld achtte deze bepaling in strijd met de ministeriële verantwoordelijkheid, omdat aan een buitenlands wereldlijk en geestelijk leider – hij bedoelde ongetwijfeld de paus – geen grondwettelijk recht moest worden gegeven om in Nederland bevelen te geven. Volgens hem was de uitzonderingsgrond 'behoudens verantwoordelijkheid volgens de wet' onvoldoende waarborg voor het welzijn en de rust in het land. Zijn opmerking kreeg profetische waarde door de Aprilbeweging.

Aan het einde van zijn leven in 1879 concludeerde 'Lodewijk Napoleon' graaf van Randwijck – een van de ministers die door koning Willem II bij de grondwetsherziening was gepasseerd en ontslag had genomen – dat de vrees voor een republiek in 1848 niet was bewaarheid en dat het

monarchaal-constitutioneel stelsel intact was gebleven. Hij klonk wat verbaasd in zijn constatering dat zelfs Thorbecke, die een radicale rol had gespeeld bij de veranderingen in het staatsbestel, had gepleit voor een constitutionele monarchie en tegen een republiek.[140] Achteraf spreekt het misschien voor zich, maar in 1848 was Thorbecke een groot vernieuwer van de constitutionele verhoudingen.

3

De Aprilbeweging van 1853: de kloof tussen kabinet-Thorbecke en volk

De ministeriële verantwoordelijkheid werd actueel tijdens de Aprilbeweging. In de maand april van 1853 verzetten protestanten zich tegen het herstel van de rooms-katholieke hiërarchie. Met de grondwetsherziening van 1848 was de verhouding tussen koning, kerk en staat fundamenteel veranderd. De hervormde kerk was niet langer geprivilegieerd; het koningshuis was niet langer de hoeder daarvan. De eenheid 'God, Nederland en Oranje' werd verbroken.[1] Na deze impliciete erkenning van de vrijheid van godsdienst besloot de rooms-katholieke kerk begin jaren vijftig het voornemen om een bisschoppelijk bestuur te vestigen door te zetten. Het liberale kabinet-Thorbecke stond er niet afwijzend tegenover.

Nu de weg vrij was, kwam de paus echter met een bijzonder ongelukkige mededeling. Zo refereerde hij in zijn zogenoemde apostolische brief van 4 maart 1853 aan de calvinistische ketterij en de grote rampen die deze aan de 'bloeiende' katholieke kerk had berokkend.[2] Onder orthodoxe protestanten en conservatieven stak dan ook een storm van verontwaardiging op. Zoals zal blijken, richtte deze beweging zich echter niet zozeer tegen paus of katholieken, als wel tegen Thorbecke en diens kabinet. Het kabinet-Thorbecke hield namelijk onvoldoende rekening met de wensen en gevoelens van de bevolking, vooral van het protestantse deel. Dit liberale kabinet werd vervolgens door de overwegend liberale Tweede Kamer in bescherming genomen. Koning Willem III wist echter de onbalans in de verhouding tussen de constitutionele machten door weloverwogen optreden te compenseren. Het gevolg was dat het kabinet-Thorbecke aftrad, de Kamer ten behoeve van verkiezingen werd ontbonden en de bevolking serieus werd genomen.

In de geschiedschrijving heerst het beeld dat koning Willem III en conservatieve protestanten tijdens de Aprilbeweging de nieuwe grondwettelijke vrijheden hebben bedreigd. Het verzet wordt daarom beschouwd als een reactionaire beweging, om de situatie van vóór 1848 te herstellen.[3] Sommigen menen dat koning Willem III de grondwet eigenlijk in conservatieve zin wilde veranderen.[4] Uit dit hoofdstuk komt echter naar voren dat het koningschap door de liberalen werd ingesnoerd in een negatieve onschendbaarheid en de stem van het volk niet werd gehoord. In 1853 werden koningschap en orthodoxie bedreigd door de liberalen, en niet andersom.

Het kabinet-Thorbecke weigerde in te grijpen omdat de grondwet dit niet zou toelaten. Op het moment dat protestanten hem via adressen te hulp riepen, begon koning Willem III zich met de kwestie te bemoeien. Het kabinet had een meerderheid in de Tweede Kamer en deze stelde zich ten opzichte van het kabinetsbeleid terughoudend op, ook toen de maatschappelijke onrust toenam. De protestantse bevolking en de koning lieten zich met hun proactieve houding weinig gelegen liggen aan de passiviteit van het kabinet en de Kamer. Vervolgens werden kabinet en Kamer door de gebeurtenissen ingehaald. Het nieuwe kabinet-Van Hall ontbond de Kamer. De daaropvolgende verkiezingen bevestigden de liberale nederlaag, vooral door de onvrede onder het protestantse electoraat.

De Aprilbeweging maakte duidelijk dat ministers en Kamer niet vanuit een ivoren toren konden regeren, maar verantwoording moesten afleggen en hun positie inzichtelijk moesten maken. De gebrekkige verantwoordelijkheid had haar weerslag op de verhouding tussen de constitutionele machten. Het negeren van de gevoelens onder de bevolking had gevolgen voor het evenwicht tussen kabinet, koning, Kamer en kiezer.[5]

De confrontatie tussen pauselijk gezag en de protestantse bevolking

In het kader van de begrotingsbehandeling in november 1852 had de gematigd liberaal Floris van Hall, leider van de conservatieven, aan de liberale minister van Buitenlandse Zaken Jacob baron van Zuylen van Nijevelt gevraagd of Rome nog een bisschoppelijk bestuur in Nederland

zou invoeren. Minister Martin Strens, belast met Rooms-katholieke Eredienst en Justitie, antwoordde dat de regering het pauselijk hof had laten weten dat de grondwet een eigen kerkorganisatie toeliet, mits de openbare orde en rust zouden worden nageleefd. Hierop had Rome positief gereageerd, met de mededeling dat de regering nog zou worden geïnformeerd over de wijze en het tijdstip. Daarop vulde Van Zuylen aan dat deze zaak al was afgehandeld op het moment dat hij, na het tussentijds aftreden van de liberaal Herman van Sonsbeeck, minister werd.[6]

Op 7 maart 1853 hield de paus in Rome een besloten vergadering met de kardinalen – een consistorie genoemd – om enkele nieuwe leden te benoemen. Tevens hield hij er een toespraak over de kerkelijke organisatie in Nederland. Het nieuws liep duidelijk achter de feiten aan. De *Amsterdamsche Courant* nam pas op 16 maart een bericht over uit het Franse blad *Le Constitutionnel*, dat de paus zou spreken over het herstel van de roomskatholieke hiërarchie in Nederland. Dit Franse blad meende dat het hoofdzakelijk om propaganda ging, omdat het protestantisme sterk in Nederland was vertegenwoordigd.[7] In de NRC verscheen op 14 maart het eerste bericht waarin werd gerefereerd aan mededelingen in kranten dat apostolisch vicaris van Den Bosch, Joannes Zwijsen, tot aartsbisschop van Utrecht was benoemd.[8]

In zijn toespraak liet de paus zich nogal laatdunkend uit over het protestantisme, zo bleek uit de samenvatting op 24 maart in de *Amsterdamsche Courant*: 'Mogt het Gode welbehagelijk zijn geweest dat nooit de vijanden der katholijke godsdienst waren doorgedrongen in den boezem der geloovige bevolkingen, en dat die vijanden zich hadden beijverd, om door alle middelen die geloovigen aan hunne kerk te onttrekken!'[9] In de berichtgeving van de NRC werd deze in politiek en sociaal opzicht weinig tactvolle passage niet vermeld; zij beperkte zich tot informatie over de bisschoppelijke zetels.[10]

Op zaterdag 9 april plaatste de *Amsterdamsche Courant* een adres waarin protestanten van verschillende kerkgenootschappen uit de stad reageerden op het pauselijk voornemen om in Nederland een bisschoppelijk bestuur te vestigen. De krant riep de bevolking op om dit adres te steunen

door een handtekening te zetten op lijsten die in kerken waren neergelegd. Daarna zou het adres zo snel mogelijk aan de koning worden gezonden:

> Wij kunnen of mogen niet langer den smartelijken indruk verbergen dien de bekende allocutie van den Paus van Rome in alle echt Protestantsche gemoederen heeft teweeggebragt; als waaruit zoude volgen, dat eene openlijk erkende Bisschoppelijke Hiërarchie [...] met medewerking en goedkeuring van uwer Majesteits regering, zal worden gevestigd.
> Dat toch zulk een maatregel – die tot vernietiging van het Protestantismus in Nederland door Philips II is beraamd geworden; [...] die in de dagen van vreemde overheersching en onder het bewind van een Roomsch-Katholieken Koning nooit is ingevoerd – dat zulk een maatregel thans onder uwer Majesteits regering in werking zal worden gebragt, dit moet wel uwe Protestantsche onderdanen op de pijnlijkste wijze aandoen.[11]

In het adres werd gewezen op de van oudsher bestaande band tussen protestanten en het Huis van Oranje. De prinsen van Oranje hadden immers leiding gegeven aan de strijd tegen koning Philips II van Spanje en daarmee de Nederlanden bevrijd van vreemde overheersing. Onderdeel van die bevrijding was de Reformatie of de hervorming van het christelijk geloof. Het rooms-katholicisme was aan de kant gezet door het protestantisme, dat in de Nederlanden vanaf dat moment overheerste. De klacht in dit adres luidde dat uitgerekend een telg van het Huis van Oranje toeliet dat het katholicisme in oude glorie zou worden hersteld, waarmee driehonderd jaar protestantisme en Nederlandse eigenheid zouden worden verkwanseld. De schrijvers van het adres wilden de burgerlijke en godsdienstige vrijheid conform de grondwet eerbiedigen, maar die vrijheid was in hun ogen voor Nederland de vrucht van de 'hervorming', die door middel van de Tachtigjarige Oorlog tot stand was gebracht. De opstellers van het adres keerden zich in het bijzonder tegen het voornemen om een kardinaalszetel in Utrecht te vestigen. De samenwerking tussen de Nederlandse staten en hun zelfstandigheid was immers begonnen met de Unie van Utrecht, een verdrag dat te Utrecht was ondertekend. In die zin

was Utrecht voor protestanten een godsdienstig en politiek beladen plaats.

Op 12 april 1853 verscheen in de *Amsterdamsche Courant* een mededeling die, zo vermeldde zij, verschillende kranten hadden ontvangen uit Den Haag.[12] De mededeling was waarschijnlijk afkomstig van het kabinet-Thorbecke en vestigde de aandacht op enkele onjuiste berichten, zoals in het Engelse dagblad *The Times* van 24 maart dat de Nederlandse regering de paus zou hebben verzocht een aartsbisschop van Utrecht en vier bisschoppen te benoemen. Volgens de mededeling stond het de rooms-katholieke kerk volgens de grondwet vrij om zichzelf te organiseren, behoudens toezicht van de staat op de openbare orde. De internuntius bij het Nederlandse hof – in die tijd was de diplomatieke vertegenwoordiger van de paus in minder belangrijke staten een internuntius in plaats van een nuntius – had de regering eind 1851 benaderd over het pauselijke voornemen en de regering had desgevraagd geantwoord dat dan het in 1827 gesloten concordaat zou vervallen. De regering had, aldus de mededeling, de bepalingen van de grondwet op juiste wijze nageleefd. Het gevolg zou zijn dat het gebied boven de rivieren niet meer onder leiding van de internuntius stond: 'Deze nieuwe inrigting brengt derhalve mede, dat de r.k. kerk hier te lande, niet langer als *land van missie*, onmiddellijk uit *Rome* zal beheerd worden, maar een eigen zelfstandig bestuur, met Nederlanders aan het hoofd, zal erlangen.'[13]

In een pesterig commentaar schreef de *Amsterdamsche Courant* dat het moment en de inhoud van deze mededeling opmerkelijk waren, maar dat de juistheid ervan niet kon worden aangenomen, zolang de regering dit niet bevestigde. De krant verweet de regering dat een kwetsend stuk als de pauselijke toespraak was gepubliceerd, zonder dat zij daarop had gereageerd. Zij merkte fijntjes op dat de mededeling negeerde dat de paus had gesproken over medewerking van de Nederlandse regering. Volgens de *Amsterdamsche Courant* leidde het instellen van bisdommen tot grote bezorgdheid onder de protestanten, omdat de rooms-katholieke kerk hiermee de macht leek te herkrijgen waaraan het protestantisme met de Tachtigjarige Oorlog een einde had gemaakt. De regering zou nadere voorwaarden moeten stellen, anders was er geen sprake van gelijkheid met de protestanten. Aan de onlangs herziene organisatie van de hervormde kerk waren im-

mers wel nadere voorwaarden verbonden. De krant betoogde dat het daarom 'der Protestanten regt en pligt' was de koning te verzoeken dergelijke voorwaarden te eisen en tot dan de bisschoppelijke hiërarchie niet goed te keuren.

Nog geen dag later nam de krant een bericht over uit de *Staatscourant*, waarin de regering expliciet schreef dat zij bij de indeling en benoeming van de bisschoppelijke zetels *niet* was betrokken. Zij had inderdaad enige tijd geleden Rome desgevraagd slechts te kennen gegeven dat de grondwet kerkgenootschappen vrijliet hun eigen interne organisatie te regelen.[14]

Door heel het land ontstonden lokale adresbewegingen. In Utrecht, dat bekendstond als reactionair bolwerk, was men al snel met deze actie begonnen. De Utrechtse conservatieve hoogleraar Gerrit Mulder – een van de gangmakers van de reactionaire beweging – speelde er een prominente rol.[15] Utrecht had al veel eerder dan Amsterdam een ontmoeting met de koning geregeld om een adres aan te bieden. De *Amsterdamsche Courant* refereerde aan een bericht in diverse kranten dat de koning aan de ondertekenaren van het Utrechts adres zou hebben geantwoord 'dat de grondwet de vrije uitoefening van elke godsdienstige gezindheid van al zijne onderdanen waarborgt; dat Z.M. die grondwet plegtig bezworen heeft, en niet bij magte is daarop inbreuk te maken'.[16] De *Amsterdamsche Courant* verwees vervolgens naar het commentaar van de orthodox protestantse krant *De Nederlander* – de antirevolutionaire voorman Guillaume Groen van Prinsterer was de hoofdredacteur[17] – die dit bericht niets dan leugen had genoemd.[18] Volgens *De Nederlander* was het afkomstig van de katholieke *IJ- en Amstelbode* om de publieke opinie te beïnvloeden. Het bericht impliceerde immers dat de regering niets aan het herstel van de katholieke hiërarchie in Nederland kon doen. Het betrof in feite een prokatholieke mening. Kennelijk vond *De Nederlander* dat de koning hiermee als autoriteit werd misbruikt. Het bericht verscheen ook in de NRC, die pas een paar dagen later het commentaar van *De Nederlander* vermeldde.[19]

De Nederlander had overigens gelijk, want de koning had het Utrechts adres zelfs niet in ontvangst willen nemen. Op het laatste moment had hij het advies van Van Zuylen opgevolgd om dit niet te doen, omdat hij zichzelf anders zou kunnen compromitteren.[20] Wordt in de literatuur koning

Willem III tijdens de Aprilbeweging doorgaans een reactionaire houding verweten, uit de hier aangevoerde feiten en omstandigheden blijkt dat hij die beweging in haar reactionaire vorm juist op afstand had gehouden.

Falende ministeriële verantwoordelijkheid?

Op 13 april interpelleerde het conservatieve Kamerlid Elisa van Doorn de ministers van Rooms-katholieke Eredienst en Buitenlandse Zaken, respectievelijk Strens en Van Zuylen. Van Doorn constateerde dat het door de dagbladen verspreide nieuws over de oprichting van katholieke bisdommen veel onrust onder de bevolking had veroorzaakt. Volgens hem ging de kwestie niet zozeer over de bisschoppelijke hiërarchie, die de dagbladen het belangrijkst vonden, als wel over het punt dat men 'heeft gesproken van het herstel van bisdommen, welke lang geleden zijn te niet gegaan en welke moeten blijven behooren, zoo ik mij niet bedriege, tot een afgesloten tijdperk van onze geschiedenis'.[21] Hij betreurde het dat de regering niet meteen de onrust had proberen weg te nemen door nadere informatie te geven.

Ook herinnerde Van Doorn eraan dat de minister van Rooms-katholieke Eredienst had toegezegd de Kamer meteen over nieuwe ontwikkelingen te informeren. Nu waren er opeens vijf bisschoppen benoemd, zonder dat de regering had gereageerd. Hij verweet de regering dat zij de bevolking en de Kamer onvoldoende had geïnformeerd. Nu kon de bevolking noch de Kamer beoordelen wat de regering in deze kwestie had gedaan. Van Doorn stelde hier de ministeriële verantwoordelijkheid aan de orde.

Minister Strens antwoordde dat de regering al bij de behandeling van de begroting van 1851 als beginsel had erkend dat ieder kerkgenootschap zelf zijn intern bestuur kon regelen en dat zij zich er niet meer mee zou bemoeien, tenzij de grondwet of de openbare orde in het geding kwam. Bij de behandeling van de begrotingen van 1852 en 1853 had de regering dat beginsel herhaald. De Staten-Generaal hadden daarop met instemming gereageerd. De internuntius van de paus had bij brief van 9 december 1851 te kennen gegeven dat de paus, gelet op de positieve reactie van de Staten-Generaal, van plan was om opnieuw de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in te voeren en wenste in dat verband de mening van

de regering te vernemen over de status van het concordaat. Vervolgens somde de minister de data en inhoud van de verdere correspondentie op, die inderdaad – zoals Van Zuylen al had beweerd – hier verder op voortborduurde. Strens benadrukte dat de regering meermalen te kennen had gegeven vooraf geïnformeerd te willen worden over het tijdstip en de wijze waarop de bestaande kerkorde zou worden gewijzigd.

Hierop vroeg Van Doorn hoe de regering dacht toezicht te kunnen uitoefenen op kerkgenootschappen, wanneer zij van tevoren geen informatie over hun kerkorde eiste. Hij wees erop dat de huidige regering zich wel had bemoeid met de kerkorde van de hervormde kerk en daar nadere voorwaarden aan had verbonden. Minister Van Zuylen van Nijevelt stelde vervolgens wat plompverloren dat de waardigheid van de regering niet in het geding was; het pauselijk hof had de Nederlandse regering namelijk niets toegezegd. Hij wilde de Kamerleden wel vertrouwelijk inzage geven in de gewisselde stukken. Van Zuylen leek hiermee te proberen de aandacht van de parlementariërs op Rome te richten in plaats van op het kabinet; met succes, zo zou blijken.

Pieter van Bosse, minister van Financiën en daarnaast verantwoordelijk voor het ministerie van Hervormde Eredienst, vond dat de situatie van de hervormde kerk niet vergelijkbaar was met die van de rooms-katholieke kerk. Naar aanleiding van de nieuwe grondwet van 1848 had de hervormde kerk geen nieuwe regeling opgesteld, maar het oude reglement van 1816 herzien: 'Men heeft zich dus geheel bewogen in den kring van dat oude reglement, dat aan den Staat veel meer inwerking op de zaken der Kerk gaf, dan bij de Grondwet van 1848 is bepaald. Men heeft dus een geheel anderen staat van zaken bij de regeling der Hervormde kerk gehad, dan nu bij de regeling der Katholieke kerk, die nooit in zulk een ondergeschikt verband tot den Staat heeft gestaan als de eerste.'[22] In feite zei de minister in bedekte termen dat de regering had geprobeerd de verhouding met de hervormde kerk zakelijker te maken en meer te laten beantwoorden aan de scheiding tussen kerk en staat. De hervormde synode had op verzoek van de regering geprobeerd het reglement van 1816 te herzien. Dat was een moeizaam proces, aangezien men binnen de kerk eigenlijk geen lossere banden wilde; zo werden de predikanten nog steeds door de staat betaald. Aangezien de synode de bevoorrechte positie probeerde te handhaven en in het reglement nog steeds verplichtingen voor

de regering waren opgenomen, had de regering nadere voorwaarden gesteld aan de goedkeuring daarvan.[23]

Nu mengde de conservatief jhr. Daniël Gevers van Endegeest zich in de discussie. Hij merkte op dat de regering niets aan de kwestie had gedaan en voelde zich daarin bevestigd door het stilzwijgen van de regering bij de ophef rond de pauselijke toespraak en het nieuws over de regeling van de katholieke kerk. Bovendien had de regering het protestantse element in de bevolking miskend. Zij had de bestaande situatie rond de katholieke kerk kunnen laten voortbestaan; op andere gebieden had zij immers ook minder haast om de herziene grondwet te implementeren. Ten tweede had de regering kunnen aandringen op een meer gematigde kerkregeling, waarbij men niet had hoeven te spreken van het 'herstel' van bisdommen, en had kunnen worden voorzien in minder bisdommen, zonder Utrecht als omstreden vestigingsplaats voor het aartsbisdom. Verder had de regering zelf proactief in de berichtgeving kunnen optreden, in plaats van het nieuws over deze kerkregeling uit het buitenland te laten komen. Nu het Nederlandse volk zo direct hierdoor werd geraakt, had dit het recht om te worden geïnformeerd.

Gevers van Endegeest begreep niet waarom de Nederlandse gezant te Rome niet van deze belangrijke zaak op de hoogte was gesteld. Verder had de regering de internuntius moeten informeren dat het een delicate kwestie betrof en moeten adviseren gematigd en voorzichtig op te treden. De regering had in elk geval het welzijn van het land niet voldoende behartigd en had zich daarmee in deze zaak niet verantwoordelijk gedragen: 'Verantwoord zou zij dan eerst zijn, wanneer zij in deze Kamer konde zeggen: "ziet, dit alles heb ik gedaan, dit alles heb ik gepoogd, ik heb het onmogelijke beproefd; in alles ben ik teleurgesteld, in niets ben ik geslaagd; dus nu is het buiten mijne schuld en buiten mijne vermogen."'[24]

Oppositieleiders Van Hall en Groen van Prinsterer wensten kennis te nemen van de gewisselde stukken. Groen van Prinsterer beklemtoonde, evenals de vorige sprekers, dat het recht van de katholieke kerk om zijn eigen organisatie vorm te geven niet ter discussie stond. Ook naar zijn mening mocht de regering zich niet mengen in de interne kerkelijke organisatie, tenzij deze externe gevolgen had. In dat geval zou het staatsbelang in het geding zijn en was overleg nodig.

Minister Van Zuylen van Nijevelt antwoordde Gevers van Endegeest dat de passiviteit van de regering terecht was geweest, omdat zij zich niet mocht mengen in de interne organisatie en er daardoor pas achteraf kennis van had kunnen nemen. Aangezien zijn ambtsvoorganger deze kwestie niet door de gezant te Rome, maar zelf had willen afhandelen, was de gezant er niet bij betrokken. Verder was het concordaat van 1827 nimmer in werking getreden; was dat wel zo geweest, dan had dit volgens Van Zuylen meer onrust veroorzaakt dan de huidige regeling. Van Zuylen nam het Gevers kwalijk dat hij de regering ervan beschuldigde het welzijn van het land niet te hebben behartigd en onverantwoordelijk te hebben gehandeld. Als de regering tot doel had gehad om de reorganisatie van de katholieke kerk te verhinderen, zoals Gevers wenste, dan zou zij in strijd met de grondwet en dus onverantwoordelijk hebben gehandeld.

De liberaal Leonard Metman stelde het punt van Van Doorn weer aan de orde dat alle kerkgenootschappen volgens de grondwet gelijk moesten worden behandeld. Evenmin als Van Doorn begreep hij waarom de grondwet voor de katholieke kerk in de ruimst mogelijke zin was geïnterpreteerd, terwijl die voor de hervormde kerk nogal beperkt werd toegepast. Opvallend genoeg was Metman de enige liberaal die dit punt aan de orde stelde, de anderen negeerden het in de hitte van de partijstrijd.

Een terughoudende houding van de Tweede Kamer

Op maandag 18 april 1853 vervolgde Van Doorn zijn interpellatie met de stelling dat de waardigheid van de Nederlandse staat was geschaad, omdat de regering steeds had verzocht om een voorafgaande mededeling en die volgens de stukken ook uitdrukkelijk door Rome was toegezegd. Ook meende hij dat de regering zou moeten kunnen nagaan of een interne regeling van een kerkgenootschap niet de rechten of belangen van andere kerkgenootschappen kon schaden. Hierna betoogde hij dat de protestanten op grond van hun geschiedenis moeite hadden met uitbreiding van de pauselijke invloed. In dat verband vonden zij de zelfstandigheid van de Nederlandse rooms-katholieke kerk onvoldoende gewaarborgd, omdat de paus zich het recht voorbehield om bisschoppen te benoemen en daar-

mee invloed op het kerkbestuur kon uitoefenen.

De liberaal Wolter baron van Hoëvell vond echter dat de regering in deze kwestie de juiste houding had aangenomen. Volgens hem vloeide uit de grondwet voort dat ieder kerkgenootschap het recht had om zich zonder tussenkomst van de staat te organiseren, mits binnen de perken van de wet. Hij wees erop dat hij samen met Metman tijdens de begrotingsbehandeling de regering had verweten dat zij dit beginsel juist ten aanzien van de hervormde kerk niet had toegepast. Hij vond dus dat de regering ten opzichte van de katholieke kerk wel goed had gehandeld. Met dit betoog probeerde hij in feite de eerdere kritiek van medeliberaal Metman te compenseren.

Verder stelde Van Hoëvell vast dat Rome haar belofte niet was nagekomen om de regering van tevoren op de hoogte te stellen. De Nederlandse regering viel dan ook niets te verwijten. De pauselijke toespraak was volgens hem een staatsstuk geworden, omdat deze officieel op 24 maart aan de Nederlandse regering was meegedeeld. Gelet daarop kon het stuk in het parlement worden beoordeeld en daarop vooruitlopend stelde hij vast dat de inhoud voor het overgrote deel van de bevolking – hij gebruikte het begrip 'natie' – krenkend was. Volgens hem konden zelfs katholieken zich er niet in vinden; zo zou Strens als minister voor Rooms-katholieke Eredienst deze handelwijze naar vorm en inhoud hebben afgekeurd. De regering zou, aldus Van Hoëvell, bij Rome moeten protesteren. Hij was voorstander van een motie om de regering daarbij te steunen. Kortom, Van Hoëvell steunde Van Zuylens strategie om de aandacht van de regering af te leiden door Rome in een kwaad daglicht te stellen.

De antirevolutionair Willem baron van Lynden vermoedde dat er meer correspondentie tussen Rome en de Nederlandse regering was gewisseld. Hij meende dat de regering zich veel te lijdelijk had opgesteld en de belangen van het land in de zin van de grondwet onvoldoende had behartigd. In dit verband wees hij erop, zoals Metman, dat alle kerkgenootschappen volgens artikel 165 van de grondwet gelijke bescherming zouden moeten krijgen. Van Lynden meende dat de hervormde kerk veel minder zelfstandigheid had gekregen. Verder vond hij het niet toelaatbaar dat bisschoppen een eed moesten afleggen die bepaalde dat zij ketters moesten vervolgen. Hij wilde garanties dat het ene kerkgenootschap zich niet ten nadele van het andere kon ontwikkelen. Ook verwees hij naar het toenmalige artikel

65 van de grondwet, op grond waarvan Nederlandse onderdanen zonder verlof van de koning geen vreemde titel, rang of waardigheid mochten aannemen. Hij zag weliswaar in dat met dit artikel alleen burgerlijke titels en waardigheden konden zijn beoogd, maar dat was nergens als zodanig bepaald en bovendien oefende de paus ook wereldlijk gezag uit; op grond daarvan waren immers diplomatieke nota's uitgewisseld.

Van Lynden concludeerde dat de regering had stilgezeten waar zij had moeten handelen: 'Zij heeft daardoor aanleiding gegeven tot spanning en verwijdering tusschen burgers, die, met eerbiediging van elkanders regten en vrijheden, tot dusverre in vrede zamen verkeerden. [...] Zij heeft de eer en waardigheid des Lands verwaarloosd, door met geen enkel woord te protesteren tegen de aanmatigende taal van het Hof van Rome in de pauselijke allocutie en apostolische brieven gevoerd, die, ofschoon niet regtstreeks tot haar gerigt, echter officieel aan haar zijn toegezonden.'[25]

De conservatief Jan Rochussen vond dat de regering haar aandacht niet zozeer op het opheffen van het concordaat, als wel op een omzichtige en gematigde invoering van de rooms-katholieke kerkorganisatie had moeten richten. Verder vroeg hij zich af of de regering niet daadwerkelijk vanuit Rome was benaderd, omdat er een gerucht ging dat de internuntius begin dit jaar ministers zou hebben gepolst over het voornemen een aartsbisdom op te richten en dat in Utrecht te vestigen. Verder geloofde hij dat de regering de rust en het vertrouwen in het land met een openhartige en goede behandeling van de zaak moest herstellen.

Vervolgens reageerde Groen van Prinsterer op een gerucht in de wandelgangen dat bezwaren tegen een rooms-katholieke kerkorganisatie hadden moeten worden aangevoerd toen dit onderwerp ter discussie stond tijdens de begrotingsbehandeling in november. Volgens hem hadden Kamerleden hiervan afgezien om niet de indruk te wekken dat zij tegen de katholieke emancipatie waren. Bovendien waren ze afgegaan op de mededeling van de regering dat zij nog toezicht zou uitoefenen op het tijdstip en de wijze van invoering. Groen meende dat de regering aan Rome te veel ruimte had gelaten. In feite had Rome de beperkingen van het concordaat terzijde geschoven. Zo waren volgens het concordaat slechts twee bisschoppen en geen aartsbisschop toegestaan en moesten bisschoppen een eed aan de koning afleggen.

Het lijdelijk afwachten van de regering achtte Groen in strijd met de grondwet. De koning moest immers controleren of alle gezindten zich aan de wet hielden. Bovendien schreef de grondwet voor dat alle kerkgenootschappen gelijk werden behandeld, zodat er eenzelfde soort van toezicht op de rooms-katholieke kerkorganisatie diende te zijn als op die van de hervormde kerk. Minister Van Bosse had weliswaar gewezen op de toekomst waarin ook de hervormde kerk zou worden vrijgemaakt en gelijkgesteld met de katholieke kerk, maar Groen repliceerde dat hij die vrijheid niet verlangde, maar in plaats daarvan gemeen overleg tussen kerk en staat: 'De vrijheid, die gij ons geven wilt, hangt zamen met uwe verdere denkbeelden omtrent den aard van de Kerk; zij is u eene vereeniging *in* den Staat; gij intervenieert, namens de wet en het publiek belang, in de meest dierbare en heilige aangelegenheden der Kerk; gij wilt een werkzaam toezigt; gij laat eene *autonomie* vrij, welke gij, door die vrijlating zelve, in beginsel ontkent. En zoo leidt uw geheel systeem omtrent de Grondwet, hetzij ge aan de gezindheden vrijheid verleent of ontneemt, tot tweedragt, misnoegen en verwarring in Kerk en Staat.'[26]

In de tweede plaats meende Groen dat volkomen lijdelijkheid in deze zaak een miskenning was van de aard van de rooms-katholieke kerk, omdat deze kerk ingreep in het politieke domein en niet slechts in de godsdienst. Volgens hem kwam het uitgangspunt van de protestanten ten opzichte van de katholieken altijd neer op de grootst mogelijke verdraagzaamheid, samen met scherp toezicht. Bovendien vond Groen de lijdelijkheid een miskenning van de roeping van de regering, omdat deze zich ook in godsdienstige zaken boven de partijen moest stellen en neutraal moest zijn. De pauselijke toespraak was zowel voor rooms-katholieken als voor protestanten onnodig grievend. Hij wenste dat de onderhandelingen met Rome zouden worden hervat. Wat de adressen aan de koning betrof, stelde hij dat het Huis van Oranje geroepen was om gewetensvrijheid en individuele rechten te beschermen.

Groen van Prinsterer zag het Huis van Oranje als laatste redmiddel om de gewetensvrijheid te handhaven en te zorgen voor een juist evenwicht tussen de verschillende religieuze gezindheden in de staat. De rol van de Oranjes als beschermer van de (protestantse) gewetensvrijheid – die ze eigenlijk bij het ontstaan van de Republiek hadden vervuld – leek hij te

Foto van Guillaume Groen van Prinsterer (1801-1876), Tweede Kamerlid van 1849 tot 1866 en een belangrijk leider van de antirevolutionairen. Groen van Prinsterer ging behoedzaam om met de onrust in 1853 onder de orthodoxe protestanten. Gemaakt rond 1865 door Maurits Verveer.

verkiezen boven een rol van de ministeriële verantwoordelijkheid met koninklijke onschendbaarheid. In Groens antirevolutionair gedachtegoed was weinig plaats voor liberale principes, zoals de nadruk op het individu en de scheiding tussen kerk en staat. Volgens de grondwetsherziening van 1848 was de keuze voor een kerk voortaan een private beslissing, waarbij de overheid neutraal bleef. In de visie van Groen lagen kerk en staat echter in elkaars verlengde. De mens was niet autonoom, maar deel van een gemeenschap. Groen had een organisch wereldbeeld, met God in het centrum en de koning als diens plaatsvervanger. Hij kon zich er dan ook niet in vinden dat de dominante positie van de monarchie plaatsmaakte voor die van ministers, parlement en kiezers.[27]

In reactie op Van Lynden betoogde minister Van Zuylen verontwaardigd dat er sinds het aftreden van zijn voorganger op 16 oktober 1852 geen stukken meer met het pauselijk hof waren gewisseld. Verder had de Nederlandse gezant er bij Rome steeds op aangedrongen om de plannen eerst voor te leggen. Weliswaar had de internuntius, die kort na Van Zuylens aantreden was langs geweest, ontkend dat de paus had beloofd om de regering vooraf te informeren, maar hij had het informeel wel toegezegd.

Van Zuylen meende dat de Nederlandse regering meer van het Vaticaan had mogen verwachten, maar het heropenen van de onderhandelingen had zijns inziens geen enkel nut. Evenals de Kamer wilde hij Rome wel confronteren met haar onbehoorlijk optreden. Daarom had hij de Nederlandse gezant op 7 april gevraagd om 'op vrij ernstige wijze' de ontevredenheid van de Nederlandse regering over het gebeurde kenbaar te maken, en bij bericht van 11 april was de gezant bevolen – het was hem bekend, zo deelde Van Zuylen de Kamer mee, dat de gezant enige tijd met verlof wilde – zich onmiddellijk voor onbepaalde tijd uit Rome te verwijderen.

Met dit betoog maakte Van Zuylen een radicale draai, want tijdens de interpellatie op 13 april had hij nog beweerd dat de waardigheid van Nederland niet tekort was gedaan. Merkwaardig genoeg had hij al wel op 7 en 11 april bij het Vaticaan geprotesteerd. In Kamer en pers werd aan deze vreemde gang van zaken geen aandacht besteed. Minister Strens voegde aan de woorden van Van Zuylen toe dat bisschoppen als zodanig geen rechten buiten de kerk bezaten en dat hun gezag louter kerkelijk van aard

was. De regering zou erop toezien dat kerkelijke autoriteiten zich niet met de staat zouden bemoeien.

Vervolgens meende Gevers van Endegeest dat koning Philips II van Spanje zich destijds ondanks zijn vroomheid wel het recht had voorbehouden om bisschoppen te benoemen. Het recht van de soeverein om deze benoemingen te doen, vormde een waarborg om alleen ingezetenen voor het ambt in aanmerking te laten komen. Later had het kapittel in Utrecht de aartsbisschop benoemd. Een dergelijke regeling was ook in het concordaat van 1827 opgenomen. Gevers zag niet in waarom dit recht nu opeens moest worden afgeschaft. Verder vond hij dat de regering laks had gehandeld en de onrust in het land weinig serieus had genomen.

Van Lynden vond Van Zuylen onbetrouwbaar, want Van Zuylen beweerde nu correspondentie te hebben gevoerd met de gezant te Rome, terwijl hij eerder had meegedeeld dat de gezant helemaal niet bij de zaak was betrokken. Hij vroeg zich dan ook af of er niet meer stukken waren dan de minister had overlegd. Ten slotte betoogde hij dat het kabinet wel degelijk met twee maten mat ten opzichte van kerkgenootschappen, omdat vergaderingen van het Israëlitisch kerkgenootschap over de interne organisatie zelfs werden bijgewoond door de secretaris-generaal van het ministerie van Hervormde Eredienst.

Minister Van Zuylen herhaalde dat er geen stukken meer met de paus waren gewisseld. Van Bosse vulde aan dat hij niet wist of zijn secretaris-generaal vergaderingen van het Israëlitisch kerkgenootschap had bijgewoond, omdat deze vergaderingen – voor zover hem bekend – sinds zijn ambtsvervulling niet in Den Haag hadden plaatsgevonden; een wat zonderlinge redenering. Ten aanzien van Gevers' opmerking over het recht bisschoppen te benoemen, reageerde minister Strens dat dit een zuiver kerkelijke zaak betrof en dat algemeen was erkend dat de regering zich hier niet mee moest bemoeien.

Op de door Rochussen herhaalde vraag of het gerucht waar was dat de internuntius in januari ministers had benaderd over het oprichten van een aartsbisdom in Utrecht, antwoordde zowel Van Zuylen als Strens ontkennend; dat was een leugen, zo zal blijken. Vervolgens maakte de antirevolutionair Aeneas baron Mackay, schoonzoon van Kamerlid Van Lynden, bezwaar tegen de uitlating van Van Bosse dat de hervormde kerk in anar-

chie zou vervallen als de nadere voorwaarden zouden hebben ontbroken. Mackay benadrukte de vrijheid van godsdienst en vreesde dat deze zou worden aangetast: 'De Paus spreekt van vijanden; hij wijst zijne geloofsgenooten op de andersdenkenden als op hunne vijanden en zendt bisschoppen die zich bij eede moeten verbinden om die vijanden uit te roeijen.'[28]

Eindelijk nam minister van Binnenlandse Zaken en formateur van het kabinet Johan Thorbecke het woord. De enige relevante vraag was volgens hem of de nieuwe organisatie van de katholieke kerk inbreuk zou maken op rechten van anderen. Men had de regering verweten dat zij lijdelijk had toegezien, maar niet aangegeven wat de regering anders had behoren te doen. Wat betreft de vergelijking met de hervormde kerk, meende Thorbecke dat de nadere voorwaarden een overgangsregeling vormden die het kerkgenootschap zelf had gewenst, tegen de wil van het kabinet in. Ten aanzien van de opmerking dat het lijdelijk toezien een miskenning was van de aard van de rooms-katholieke kerk, antwoordde hij dat de hervormde kerk ook radicale leerstellingen huldigde. De regering zou alleen optreden, als op grond van dergelijke denkbeelden zou worden overgegaan tot daden.

Thorbecke stelde dat de regering nationaal wenste en meende te zijn, maar niet in de betekenis die Groen eraan toekende, namelijk in het licht van de reformatie: 'want wat volgens hem nationaal is, heeft hij ons gezegd, – het is het kenmerk van dat tijdstip onzer geschiedenis, dat hij bijzonder lief heeft, en waarvan hij het karakter op alle volgende tijdperken zou willen drukken. Hij heeft eene voorstelling van dat tijdperk onzer geschiedenis gegeven, waaruit zou blijken dat ons volk, onze instellingen altoos door verdraagzaamheid hebben uitgemunt. Mijne Heeren, dat is eene zóó individuele beschouwing, dat ik mij daaraan niet durf wagen.'[29] Vervolgens beschuldigde hij Groen de emancipatie van de katholieken te willen uitstellen. Ook meende hij dat de katholieke kerk haar plannen in elke situatie had kunnen doorzetten, zelfs als zij de regering vooraf op de hoogte had gesteld. Hij vroeg zich dan ook af of de regering iets viel te verwijten.

Groen repliceerde dat de regering had moeten onderhandelen vanuit het concordaat. Uitgangspunt had moeten zijn: handhaving van het concordaat of iets beters. In plaats daarvan liet de regering alles vrij. Hierop

reageerde Thorbecke met het argument dat de grondwet actief optreden van de regering in de weg stond, omdat kerkgenootschappen vrij waren hun interne zaken te regelen. Wel meende hij dat velen zich terecht beledigd hadden gevoeld, maar de regering had er niets aan kunnen doen.

Uiteindelijk diende Van Doorn een motie van orde in, met het verzoek aan de regering om bij de paus te protesteren.[30] De motie werd met overweldigende meerderheid aangenomen, maar de drie antirevolutionaire Kamerleden Groen van Prinsterer, Van Lynden en Mackay stemden tegen. Opvallend is dat de kranten van verschillende signatuur niet waren gepolariseerd. Het redactionele artikel van de NRC was nagenoeg identiek aan dat in de *Amsterdamsche Courant*.[31] Ook de parafrases van de interpellatie kwamen ongeveer overeen, zoals al eerder was gebeurd.[32] Deze identieke berichtgeving kwam waarschijnlijk doordat het pers- en redactiebureau Belinfante/Vas Dias in de praktijk een monopolie bezat op de nieuwsvoorziening over het parlement.[33] Beide kranten besloten hun verslag dan ook met de identieke opmerking: 'Gedurende deze discussie waren al de tribunes, en daaronder ook die van het corps diplomatique, buitengewoon bezet.'[34]

Anders dan de NRC speelde de *Amsterdamsche Courant* een belangrijke rol bij het protestants verzet tegen de vestiging van de bisschoppelijke hiërarchie. Die rol kan worden verklaard uit lokale ontwikkelingen in Amsterdam. De plaatselijke predikanten waren immers erg effectief in de organisatie van protest. Wat het parlement betreft, waren conservatieven en antirevolutionairen overwegend van mening dat de regering in de kwestie te laks was opgetreden. Zij had het Vaticaan te veel zijn gang laten gaan en het Nederlandse volk onvoldoende geïnformeerd. Minister Van Zuylen wist de aandacht echter behendig te verleggen van de regering naar het Vaticaan. De liberaal Van Hoëvell steunde hem daarin met de suggestie in Rome beklag te doen. Ten slotte diende de initiatiefnemer van de interpellatie, de conservatief Van Doorn, een motie met een dergelijke strekking in. Deze motie werd gesteund door invloedrijke liberalen en enige conservatieven aan de zijlijn. De overige conservatieven en antirevolutionairen hadden in het parlement geen vuist kunnen of willen maken. Het kabinet leek gered.

De laksheid van het kabinet-Thorbecke

De verrassing was dan ook groot toen op woensdag 20 april 1853 in de Tweede Kamer werd meegedeeld dat de koning de verzoeken om eervol ontslag van de ministers Thorbecke, Van Bosse, Strens en Van Zuylen van Nijevelt had aanvaard.[35] Het ontslag van de conservatief-liberale minister van Koloniën Charles Pahud, de partijloze minister van Marine James Enslie en de conservatieve minister van Oorlog Hendrik baron Forstner van Dambenoy had hij aangehouden. De koning had direct nieuwe ministers benoemd: Van Hall tot minister van Buitenlandse Zaken, de conservatief-liberaal Dirk Donker Curtius tot minister van Justitie, de gematigde Gerlach van Reenen – burgemeester van Amsterdam – tot minister van Binnenlandse Zaken, het conservatieve Kamerlid Van Doorn tot minister van Financiën en van Hervormde en andere Erediensten, en de katholieke conservatief Leonard Lightenvelt tot minister van Rooms-katholieke Eredienst. Lightenvelt had dit ministerie al onder het minister-presidentschap van Schimmelpenninck en daarna van Donker Curtius geleid, maar onder het kabinet-Thorbecke was het bij Justitie gevoegd.

Na deze mededelingen refereerde het liberale Kamerlid Gijs van der Linden – vader van de latere minister-president Pieter Cort van der Linden – aan het bericht in de *Staatscourant* van die dag dat de koning zijn grondwettig recht had gebruikt om het kabinet te ontslaan: 'Dat Ministerie genoot bij een groot gedeelte van de natie veel vertrouwen. Het heeft gedurende zijn bestaan krachtige medewerking ondervonden in beide de Kamers der Staten-Generaal, en niemand zal er aan twijfelen of het genomen besluit om dat Ministerie te ontbinden, zal een diepen indruk maken in het land. Zoover mij bewust is, is er geen feit waaruit blijkt dat het Ministerie dat vertrouwen verbeurd had of die krachtige medewerking niet meer zou ondervinden. Met name is het tegendeel gebleken in de laatste dagen, daar met eene overgroote meerderheid deze Kamer zich verklaard heeft te hechten aan hetgeen door dat Ministerie is gedaan.'[36] Gelet op de onrust in het land, leek het alsof Van der Linden alle gevoel voor context had verloren. Wellicht probeerde hij de erfenis van het eerste liberale kabinet in Nederland veilig te stellen.

Los van de feitelijke context zag Van der Linden – en dat werd in de Kamer niet weersproken – het vertrouwen van de Kamer als complemen-

tair aan de ministeriële verantwoordelijkheid. Ministeriële verantwoordelijkheid stond dus niet op zichzelf, maar hield verband met het vertrouwen van het parlement. Ministeriële verantwoordelijkheid kon ook worden benaderd vanuit de vraag of de desbetreffende minister nog vertrouwen genoot, zonder eerst de handelingen van de minister ter discussie te stellen. Ministeriële verantwoordelijkheid werd per definitie relationeel opgevat: het ging erom dat een minister vertrouwen genoot van het parlement. Zonder voldoende vertrouwen viel de bestaansreden weg en moest de minister opstappen. Van der Linden beschouwde ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen als rekenschap ten opzichte van het parlement, maar ook ten opzichte van de bevolking, die men overigens gepersonifieerd achtte in de Staten-Generaal. Al in de eerste grondwet in 1798 was bepaald dat het parlement het Nederlandse volk vertegenwoordigde; Gijsbert van Hogendorp, founding father van de constitutionele monarchie, had dit overgenomen in de grondwetten van 1814 en 1815. Ook na de grondwetsherziening in 1848 waren de liberalen ervan uitgegaan dat het volk niet zou kunnen opkomen voor zijn eigen belangen, maar dat dit de taak was van zijn vertegenwoordigers.

Kamerlid Gevers van Endegeest reageerde op Van der Linden dat de Kamer het kabinetsbeleid helemaal niet had goedgekeurd. De motie van Van Doorn had uitgedrukt dat men iets van de regering verwachtte, namelijk dat stevig zou worden geprotesteerd bij het pauselijk hof. Vervolgens vroeg Van der Linden aan Forstner van Dambenoy, als enige minister van het demissionair kabinet-Thorbecke aanwezig, wat de reden was geweest van hun ontslag.

Forstner van Dambenoy overlegde daarop de ontslagbrief van 17 april van het kabinet-Thorbecke aan de koning. De ministers schreven erin dat zij, gelet op het toenemend aantal adressen over de bisschoppelijke hiërarchie en alle misvattingen daarover, de koning bij brief van 13 april een tekst hadden aangeboden om 'de regtvaardigheid van de door het Gouvernement betrachte handelswijs te doen gevoelen; de regeling zelve en den vorm harer invoering, als buiten het bereik des Gouvernements geplaatst, niet met zijne taak te laten verwarren; te wijzen op den waarborg, dien ieder tegen wezenlijke krenking bij Uwe Majesteit vindt'.[37] Het was de bedoeling van het kabinet geweest om de koning de tekst te laten uitspre-

Een foto uit ongeveer 1860 van Gijs van der Linden (1812-1888). Van der Linden, Tweede Kamerlid van 1849 tot 1888, was een medestander van Thorbecke en zou de liberale zaak met verve verdedigen. (M. Hille/Haags Gemeentearchief)

ken tijdens de overhandiging van het Amsterdams adres. In de ontslagbrief verweet het kabinet de koning, en ten onrechte, zo zal nog blijken, dat hij bij die gelegenheid – het Amsterdams adres had hij, in tegenstelling tot het Utrechts adres, wel in ontvangst genomen – iets geheel anders had gezegd en buiten de grondwet was getreden. Deze beschuldiging zou de geschiedschrijving echter sindsdien domineren:[38]

> Volgens de berigten heeft het antwoord, dat Uwe Majesteit op de publieke audientie te Amsterdam gaf, eenen gansch anderen indruk gemaakt. Men meent van Uwe Majesteit te hebben verstaan, dat Hoogstdezelve zich, tegen Haren zin, door de Grondwet gebonden achtte; dat Uwe Majesteit *door* het ontvangen *beklag* over hetgeen *volgens* die Grondwet gebeurd is, den band tusschen het Huis van Oranje en Nederland nog versterkt rekende.
> Men gelooft natuurlijk tusschen die toespraak en de houding van Hoogstdeszelfs Ministers een strijd te ontdekken, die als tegenwerking wordt uitgelegd.
> Zoo iets, Sire! mag, zelfs in schijn, niet bestaan; het minst ten aanzien eener aangelegenheid, waarin alle klassen des Volks levendig, ja hartstogtelijk belang stellen. Niemand moet kunnen gelooven, dat hij in het Hoofd der Regering tegen de Regering steun vindt. Ware het anders, de kracht der Koninklijke Regering ware gebroken.[39]

Ten slotte kwamen de ministers tot een interessante conclusie over de ministeriële verantwoordelijkheid en de rechten van de Kroon:

> Ééne waarheid wordt algemeen erkend; de Koning, die met Zijne Ministers niet overeenstemt, moet Zijn Ministerie veranderen.
> Wij brengen gezamenlijk het verzoek voor den Troon, dat Uwe Majesteit goedvinde hiertoe te besluiten: *of* allen twijfel en misverstand, op de meest uitdrukkelijke wijs, door eene ronde, openbare verklaring weg te nemen.[40]

Opmerkelijk is dat het liberale kabinet-Thorbecke de koning in diens kwaliteit het recht toekende om het kabinet te ontslaan. Verder werd de koning een keuze voorgelegd, in plaats van dat het kabinet die keuze op grond van de ministeriële verantwoordelijkheid zelf maakte. De koning reageerde op 19 april dat in de ontslagbrief werd erkend dat de koning, in het geval dat hij niet overeenstemde met zijn ministers, zijn kabinet moest veranderen, en dat hij meende dat nu het ogenblik was gekomen om in een dergelijke verandering te voorzien. De koning beperkte zich tot het kader dat het kabinet hem had gegeven. Hij ging akkoord met het verzoek van het kabinet om het te ontslaan.

De *NRC* meldde aanvankelijk het ontslag van het kabinet, zonder er veel woorden aan vuil te maken, maar een dag later noemde zij het een treurig bericht, een ramp voor het vaderland, en gaf zij hoog op van de verdiensten van Thorbecke en diens kabinet. Immers, toen was gebleken dat 'de vorige ministers ongeschikt waren' – het kabinet-Donker Curtius II/De Kempenaer werd nogal ruw weggezet – had Thorbecke zich bereid getoond om als redder in de nood aan te treden en had hij het land 'bloei en leven', 'ondernemingsgeest en veêrkracht', 'gelijkheid en regtvaardigheid' en 'grondwettige beginselen met vastheid en onwankelbaarheid' gebracht.[41] Volgens de krant had het kabinet geen tegenstand van de volksvertegenwoordiging gekregen en was zijn beleid evenmin afgekeurd. Over de reden van het aftreden hing nog een dikke sluier die de krant niet wilde oplichten. Wel sprak de krant van kabaal en intrige om Thorbecke – 'den man, met wien omtrent beginselen niet te transigeren viel' – van zijn plaats te dringen.[42]

De *NRC* meende dat de nieuwe ministers onbekwaam waren. Zij twijfelde er niet aan dat deze ministers terug zouden willen naar 'vroegere politiek' – zij vervingen immers een liberaal kabinet –, de vraag was alleen hoe ver terug. De krant vroeg zich af welke reden de nieuwe ministers voor hun aantreden zouden geven en of zij iets zouden zeggen over toekomstig beleid: 'Zeker is het, dat zij, die er toe medegewerkt hebben, het ministerie Thorbecke te doen aftreden, eene verantwoordelijkheid op zich hebben geladen, die groot, zeer groot is.'[43] Vervolgens schreef de redactie, die intussen op de hoogte was van de reden van het aftreden, namelijk dat de koning zich in Amsterdam publiekelijk zou hebben gedistantieerd van het kabinet: 'Zullen de optredende ministers niet behooren op te geven, welke die zin was, waarin over de grondwet is gesproken, dien zij omhelzen en waarvoor zij zich verantwoordelijk stellen?'[44]

Opvallend is de polemische toon van deze artikelen. Het aftreden van het kabinet-Thorbecke lag volgens de *NRC* niet aan de ministers. De krant beweerde zelfs dat het kabinet geen tegenstand in de Kamer had ondervonden. De eerder gevoerde discussie in de Kamer in aanmerking genomen, was dit een wat boude uitspraak. Wel had het kabinet het vertrouwen van de overgrote meerderheid in de Kamer weten te behouden. Ten aanzien van het nieuwe kabinet had de krant een zeer specifieke opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid: het bestond uit onbeken-

de, onbekwame en fantasieloze lieden, die *daarom* geen verantwoordelijkheid konden dragen.

De *Amsterdamsche Courant* had echter een andere mening over het nieuwe kabinet: 'Geen reaktie, noch in het staatkundige, noch in hetgeen de vrijheid van Godsdienst betreft; maar ook getrouwheid aan de grondwet waar het op wezenlijke waarborgen voor de vrijheid aankomt.'[45] De krant wees erop dat twee kabinetsleden minister waren geweest tijdens de grondwetsherziening van 1848 en ervoor in de bres waren gesprongen. Bovendien was een ander kabinetslid in 1847 als minister afgetreden – gedoeld werd op Van Hall – omdat het toenmalig herzieningsvoorstel niet ver genoeg zou gaan. Ten aanzien van minister Lightenvelt meende de krant stellig dat hij de 'volkomen' vrijheid van godsdienst die hij bij de grondwetsherziening van 1848 zo welsprekend had verdedigd, zou blijven handhaven, maar dat hij en de overige ministers er wel op zouden toezien dat elk kerkgenootschap binnen het grondwettelijk kader zou blijven. De krant benadrukte dus dat de conservatieven de ware verdedigers van de grondwet waren.

De redactie sprak echter geen onbegrensd vertrouwen uit in de nieuwe ministers, omdat men altijd kritisch moest blijven. Zij wees erop dat een groot deel van de bevolking eerst was afgegaan op Thorbecke, maar zich nu bedrogen voelde omdat hij, anders dan hij had aangegeven, de plaatselijke en provinciale vrijheden en rechten had beknot ten gunste van centralisatie en de ontwikkeling van 'ministerieel absolutisme'. Volgens de krant kwam in de aanpak van Thorbecke alles neer op de persoon van de verantwoordelijke minister. De *Amsterdamsche Courant* redeneerde dus dat Thorbecke de macht en verantwoordelijkheid van de minister had versterkt ten koste van die van gemeenten en provincies.

De *NRC* probeerde wantrouwen tegen het nieuwe kabinet op te roepen, zo meende een zekere Junius in de *Amsterdamsche Courant*.[46] Volgens Junius bevestigde de krant daarmee impliciet het gerucht dat het nieuwe kabinet aanvankelijk zou worden geduld om het daarna in een onbewaakt ogenblik te laten vallen. Op de retorische vraag van de *NRC* waarom het kabinet-Thorbecke had moeten aftreden, antwoordde Junius: 'omdat in den tegenwoordigen stand der zaken, uit het doen zoowel als uit het nalaten van dat ministerie geschapen, een groot deel, welligt het grootste, van de natie het politieke stelsel van dat ministerie afkeurde'.[47] De meerder-

heid van de Tweede Kamer had weliswaar dit kabinet gesteund, maar die meerderheid bestond, aldus Junius, uit een kliek rond Thorbecke, die niet meer de geest en belangen van het volk vertegenwoordigde.

Volgens Junius was de kliekvorming nog nooit zo sterk geweest als onder Thorbecke: 'Ieder die niet boog voor, en werktuig werd van den heer Thorbecke, ieder die geen behagen schepte in zijne minachting voor elk autonomisch beginsel, ieder die het minder aangenaam vond om door het ministerie Thorbecke bestuurd te worden, op de wijze als weleer de fransche prefekten hier te landen deden; ieder die de strekking niet volgde, om alles zooveel mogelijk uit één punt te doen uitgaan, en tot één punt te doen wederkeeren, kon verzekerd zijn van te eeniger tijd uit zijne betrekking te worden ontheven.'[48] De auteur vergeleek Thorbecke met Johan de Witt, die ook hooghartig en weinig tot compromis bereid zou zijn geweest. Niemand wilde de grote verdienste en bekwaamheid van Thorbecke ontkennen, aldus Junius, maar veel wetgeving van diens kabinet bleek moeilijk of niet uitvoerbaar en druiste in tegen nationale tradities en gevoelens. Hij verweet Thorbecke een despotische en centralistische politiek. De auteur verzette zich dan ook tegen de opmerking van de *NRC* dat het kabinet-Thorbecke een garantie voor rust was geweest en meende dat er niet veel historische voorbeelden waren van perioden met sterkere politieke spanning en verdeeldheid. De schuld daarvan lag bij het kabinet, dat zo slordig was omgegaan met de pauselijke toespraak. In dat verband wees Junius op geruchten dat de Nederlandse gezant te Rome het kabinet van die toespraak wel degelijk op de hoogte had gesteld.

De *NRC* reageerde hierop met het bericht dat de minister van Buitenlandse Zaken de Kamer alsnog inzage had gegeven in de met de gezant te Rome gewisselde stukken, en dat daaruit was gebleken dat het kabinet van tevoren niets had geweten.[49] Volgens de *NRC* had het kabinet de gemoederen zoveel mogelijk bedaard, maar op zo'n wijze dat het middel niet erger was geweest dan de kwaal. Vervolgens refereerde de krant op haar beurt aan het gerucht dat Thorbecke, toen het nieuws over de pauselijke toespraak eenmaal in Nederland bekend was, de commissarissen van de koning een zeer doelmatige brief met instructies had gezonden; zij zou proberen dit stuk te achterhalen.[50] Twee dagen later had de krant deze brief van Thorbecke van 31 maart ontdekt, waarin hij de commissarissen van de koning had geïnformeerd over de pauselijke toespraak en de bis-

schoppelijke hiërarchie. De commissarissen mochten van de informatie gebruikmaken 'waar het pas geeft, zonder van dit mijn schrijven te gewagen', zo werden ze door Thorbecke geïnstrueerd.[51] Vervolgens beschuldigde de NRC de commissarissen, vooral die in Utrecht en Amsterdam, dat zij te weinig met deze informatie hadden gedaan.

Verder deelde de NRC mee dat de *Staatscourant* alle stukken rond de instelling van de bisschoppelijke hiërarchie had gepubliceerd. Zij citeerde uit de mededeling in de *Staatscourant* dat de koning altijd al van mening was geweest en herhaaldelijk aan zijn ministers te kennen had gegeven dat de katholieken volgens de grondwet hun eigen interne organisatie mochten vormgeven, behoudens overheidstoezicht op orde en rust. Volgens deze mededeling was er alleen verschil van inzicht geweest over de aanpak en was de koning zo verstandig geweest om zelf geen initiatief te nemen. De NRC had hierop geen commentaar.[52] De volgende dag refereerde de krant aan een bericht in *De Grondwet*, namelijk dat uit de gepubliceerde stukken bleek dat het kabinet inderdaad niet tijdig was ingelicht over de pauselijke toespraak, dat er geen reden te vinden was waarom het kabinet op grond van deze kwestie had moeten worden ontslagen, en dat het nieuwe kabinet, getuige zijn programma, in deze kwestie evenmin anders zou kunnen handelen.[53] De krant vergat alleen te melden dat het kabinet-Thorbecke zelf om zijn ontslag had verzocht.

De val van Thorbecke werd begin mei in een ingezonden artikel in de *Amsterdamsche Courant* toegeschreven aan de weerzin die zijn bestuur in toenemende mate had opgeroepen, omdat hij te weinig rekening hield met de verlangens en gevoelens bij de bevolking: hij was gevallen door een volksbeweging.[54] Tot het volk rekende de auteur ook de koning, die door het kabinet onheus was bejegend, zoals met de ontslagbrief van 17 april. Thorbecke had daarnaast een sterke politiek van centralisatie gevoerd, de ministeriële macht versterkt en de commissarissen en burgemeesters naar zijn hand gezet of ontslagen. Evenals zijn voorvaderen had de koning laten blijken, aldus de auteur, dat hij de natie kende en op het juiste moment daarvoor gekozen in plaats van voor het kabinet. Thorbecke kende de natie niet: hij had Duitse ouders en had veel in Duitsland en België gewoond, leefde meestal tussen de boeken en niet onder de mensen, en was weliswaar zeer scherpzinnig, maar miste diepgang en

gemoedelijkheid. Vervolgens werd Thorbecke weer vergeleken met de onbuigzame Johan de Witt. De auteur van het ingezonden artikel stelde Thorbecke dus op grond van zijn persoonskenmerken en achtergrond verantwoordelijk voor de regeringscrisis. De auteur stelde dan ook dat Thorbecke, als hij ooit weer minister werd, zich niet staande zou kunnen houden, tenzij zijn persoonlijkheid zou veranderen.

De dag erna betoogde een andere auteur in de krant – hij noemde zich de schrijver van 'Ernst & Falk' – dat de laatste dagen weer was gebleken dat de nieuwe grondwet weinig bekend was. Men nam zonder meer aan dat invoering van de bisschoppelijke hiërarchie daarvan een onvermijdelijk gevolg was; de Kamer had slechts over de wijze van invoering afkeurend gesproken. Volgens de auteur hadden het kabinet-Thorbecke evenals de liberale dagbladen niet gemotiveerd waarom de lijdelijkheid van het kabinet op de grondwet berustte en waarom de koning de grondwet zou hebben geschonden.[55] 'Ernst & Falk' – deze naam verwees naar de titel van een toneelstuk van Gotthold Ephraim Lessing (1729-1781) over waarheid en vrijheid – betrof een aan de koning opgedragen pamflet over de invoering van de bisschoppelijke hiërarchie.[56] In dit pamflet vindt een gesprek plaats tussen Ernst en Falk over de vraag of deze invoering eigenlijk iets zou veranderen aan de positie van de rooms-katholieke kerk. Volgens Falk kreeg zij wat meer uiterlijke pracht, terwijl Ernst vreesde dat ze de protestanten zou bedreigen. Ofschoon de auteur pleitte voor verdraagzaamheid tussen de kerkgenootschappen, vond hij alleen het protestantisme verkieslijk, omdat daarin individuele waarheidsvinding en gewetensvrijheid vooropstonden. Hij beschuldigde de liberalen ervan dat zij evenals Rome alleen vrijheid voor de eigen mening wensten, maar verder onverdraagzaam waren; zij zouden daarmee radicalisme bevorderen.

In een ander pamflet betoogde dezelfde auteur dat de protestanten tijdens de grondwetsherziening in 1848 door Thorbecke waren misleid over hun positie ten opzichte van de katholieken. Verder meende hij dat het principe dat elk kerkgenootschap zijn eigen interne organisatie mocht regelen, niet in de grondwet kon worden aangetroffen.[57] Vervolgens publiceerde de auteur op 24 mei een pamflet in boekvorm waarin hij schreef dat het gedrag van het kabinet-Thorbecke laakbaar was geweest, omdat het 'de eer en waardigheid des lands aan vreemde willekeur weerloos [had] prijs gegeven', en bovendien een twist onder de bevolking had doen

ontstaan.[58] De auteur pleitte ervoor de paus mee te delen dat zijn besluit niet door de regering werd erkend, hem te overreden om zijn besluit in te trekken en te onderhandelen over een concordaat.

De synodale commissie van de hervormde kerk liet een herderlijke brief verschijnen, waarin zij afstand nam van de wijze waarop de roomskatholieke kerk was gereorganiseerd, en in het bijzonder van de pauselijke toespraak en de apostolische brief. De commissie drong er dan ook op aan om bij de paus te protesteren. De commissie erkende wel het recht van kerkgenootschappen om zelf de eigen organisatie vorm te geven. De NRC concludeerde wat zurig dat de rechten van de protestanten kennelijk niet waren miskend en dat het kabinet-Thorbecke dus niets verkeerds had gedaan.[59]

De *Amsterdamsche Courant* vond echter opnieuw dat Thorbecke als minister en als kabinetsformateur teleur had gesteld. Als Kamerlid had hij het niet of te laat indienen van wetsontwerpen ongrondwettig genoemd, maar eenmaal minister had hij het vervullen van deze grondwettelijke plicht onmogelijk verklaard. De krant concludeerde dat zijn regeerstijl veel conservatiever was geweest dan zijn optreden als Kamerlid.[60] De krant citeerde uit het Franse blad *Journal des Débats*, dat meende dat de kwestie rond het herstel van de katholieke hiërarchie zo uit de hand was gelopen omdat Thorbecke en zijn aanhang die te veel hadden benaderd vanuit een constitutioneel, in plaats van vanuit een sociaal oogpunt. De Franse krant betoogde dat het draagvlak voor het kabinet buiten en binnen het parlement was afgekalfd, en impliceerde dat dit te wijten was aan een afstandelijke en arrogante houding.[61]

De reactie van koning Willem III op de maatschappelijke onrust

Buiten de Kamer waren orthodoxe protestanten intussen te hoop gelopen tegen de houding van het kabinet. Een Amsterdamse delegatie bood de koning op 15 april een adres aan. De dag erna vermeldde de *Amsterdamsche Courant* dat dit adres door predikant Bernard ter Haar met een toespraak aan de koning was overhandigd; het was ondertekend door ongeveer 38.000 mannen en 14.000 vrouwen:

> De koning heeft de kommissie met de meeste welwillendheid ontvangen. Met het grootste genoegen zag hij zulk een achtbaren kring van overheidspersonen, mannen aanzienlijk van geboorte, sieraden van den handelsstand, beroemd door wetenschap en geleerdheid, om zich heen geschaard. Even als de kommissie was de koning diep doordrongen van het gewigt van den gedanen stap. Menige treurige oogenblikken had zijne regering hem opgeleverd, maar hij had steeds opwekking en bemoediging gevonden in de hartelijke – bijna zoude hij zeggen – *kinderlijke, echt kinderlijke* liefde van zijn volk, en 'deze dag' – dus vervolgde de koning – 'maakt het, mijne heeren! aan allen, welke gij vertegenwoordigt, bekend – deze dag heeft den band tusschen het huis van Oranje en Nederland nog hechter vastgesnoerd en dierbaarder aan mijn hart gemaakt.'[62]

De *NRC* meldde dat in diverse plaatsen in Nederland adressen werden ondertekend tegen de bisschoppelijke hiërarchie en nam de bovenstaande passage over uit de *Amsterdamsche Courant*.[63] Een paar dagen later – inmiddels was het ontslag van het kabinet-Thorbecke bekendgemaakt – schreef de redactie echter dat de koning een andere interpretatie van de grondwet zou hebben gehuldigd dan het kabinet, en dat het kabinet had verzocht om die indruk weg te nemen of om ontslag te verlenen.[64] Op dezelfde dag merkte de redactie van de *Amsterdamsche Courant* nadrukkelijk op dat de ministers zelf om hun ontslag hadden verzocht: 'De Koning kon hun het gevraagde ontslag niet weigeren zonder hun gedrag volkomen goed te keuren, hetgeen Hij moeijelijk doen kon, deels bij de afkeuring die de handelingen der regering in de Tweede Kamer ondervonden hebben, deels bij den tegenstand, die de staatkundige gevoelens van den minister Thorbecke bij een groot deel der bevolking vond, en misschien ook wel het weinige vertrouwen dat die staatsman Hem inboezemde.'[65]

De conservatieve *Amsterdamsche Courant* betoogde dus dat het kabinet niet langer op koninklijke bescherming kon rekenen, omdat het te veel draagvlak in de samenleving had verloren. Ook werd gezinspeeld op gebrek aan vertrouwen tussen de koning en Thorbecke. Gelet op de nadruk die de krant legde op het feit dat het kabinet zelf om zijn ontslag had gevraagd, vervulde de koning in dergelijke situaties in de optiek van de krant slechts een passieve rol. De koning kon niet zelf de ministeriële verant-

woordelijkheid ter discussie stellen. Wanneer de koning echter om een besluit tot ontslag werd gevraagd, kon hij overwegingen betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid wel daarbij betrekken.

Op 22 april publiceerde de krant een geparafraseerd verslag van de zitting van 20 april – in nagenoeg identieke bewoordingen op 21 april in de NRC verschenen[66] – met de brief van het kabinet aan de koning en diens antwoord, en ging zij in op de oorzaken van de val van het kabinet-Thorbecke. Zij refereerde aan berichten in verschillende dagbladen over het aftreden – allang voorzien als een noodzakelijk gevolg van een steeds groeiende oppositie, maar toch nog onverwacht – en verzette zich tegen de berichtgeving waarin dit een ramp werd genoemd. Zij wees in dat verband op de houding van de Amsterdamse beurs, die 'als de aannemelijke uitdrukking van veler gevoelen, [...] vertrouwen, zonder opgewondenheid tekende'.[67] Ook de antirevolutionaire krant *De Nederlander*, zo vermeldde de *Amsterdamsche Courant*, had geschreven dat verschil van opvatting met de koning de aanleiding mocht zijn geweest, maar dat de oorzaak in de gehele geschiedenis van het kabinet moest worden gezocht: 'Het is niet gevallen, omdat het tegen de *ongunst van den koning* of tegen de *oppositie in de Kamers*, maar omdat het, in de tegenwoordige omstandigheden, tegen de *veerkracht der natie* niet bestand was.'[68]

Naar de mening van *De Nederlander* had het kabinet met zijn herhaald wetsvoorstel voor bijstand aan armlastigen – de conceptwet op het armbestuur – en met zijn beleid betreffende de scheiding tussen kerk en staat de algemene afkeuring genegeerd. Ook zou de kloof tussen enerzijds de ideeën van het kabinet – de theorie – en anderzijds de eisen van de grondwet en de behoeften van het volk – de constitutionele wet en de praktijk – steeds groter zijn geworden. Die mening werd gedeeld door de *Amsterdamsche Courant*. Het kabinet had in feite moeten aftreden, omdat het niet langer voldoende draagvlak in de samenleving bezat.

De NRC citeerde op 23 april uit het conceptantwoord, dat het kabinet vooraf naar de koning had gezonden om te gebruiken bij de ontvangst van het Amsterdams adres. Het kabinet had de koning dus min of meer voorgeschreven welke tekst hij moest uitspreken:

> Dat de invoering van een bisschoppelijk bestuur over het Roomsch Katholiek kerkgenootschap hier te lande, als een uitvloeisel der grondwettige kerkelijke vrijheid, geene goedkeuring of erkenning van Z.M. behoeft, noch op de belangen van andere kerkgenootschappen of van den staat invloed behoort te hebben;
> dat de koning waakt en zal waken, dat door die invoering niemands regten worden gekrenkt;
> dat er alzoo, bij wederzijdsche eerbiediging van elks godsdienstige overtuiging, geen grond tot bekommering bestaat.[69]

Een week later drukte de *Amsterdamsche Courant* de integrale toespraak af van dominee Ter Haar. Ter Haar had deze toespraak zelf ingezonden, omdat er volgens hem misbruik van werd gemaakt. Nadat namelijk met zijn toestemming een gedeelte in *De Nederlander* was afgedrukt, had men het daaruit als pamflet overgedrukt en op grote schaal verspreid. De inhoud van dit stuk blijkt tamelijk radicaal te zijn: 'wij misgunnen of betwisten aan onze Roomschgezinde medeburgers en Medechristenen geenszins het regt tot eene wettige organisatie van hun Kerkgenootschap; maar het is bepaaldelijk tegen de wijze waarop die regeling staat te geschieden, tegen de herstelling eener Bisschoppelijke Hierarchie in Nederland en de openlijke erkenning daarvan door de hooge regering des lands, dat wij gemeend hebben [...] onze stem te moeten verheffen. Wij drukken in dit adres onze diepe bekommering uit, over de rampen en onheilen, welke bij de wederinvoering van zoodanige Hierarchie de rust van Kerk en Staat en geheel de toekomst des Vaderlands bedreigen.'[70] De Aprilbeweging verzette zich tegen herstel van de bisschoppelijke hiërarchie en daarmee tegen de emancipatie van de katholieke kerkorganisatie. Bisschoppen hadden immers in theoretisch en praktisch opzicht altijd de centrale structuur van de roomskatholieke kerk gevormd.

Ook de repliek van Ter Haar op het antwoord van de koning is interessant, omdat hieruit lijkt te volgen dat de koning zich zeer gematigd had opgesteld en geen valse hoop had gewekt: 'Wij gevoelen levendig al het moeijelijke van het standpunt waarop Uwe Majesteit als Protestantsch Vorst en Konstitutioneel Koning is geplaatst, en indien de grondwet, in weêrspraak met zich zelve en hetgeen zij belooft, volstrekt onmagtig bleek te zijn, om de regten van al Uwe onderdanen op godsdienstig en kerkelijk

gebied, tegenover elkander in het evenwigt te plaatsen, dan zouden wij dit wel diep moeten betreuren, en beide Vorst en Volk moeten beklagen, maar daarom nog geenszins vergeten, wat wij als gehoorzame en vreedzame burgers aan den staat zijn verschuldigd. Maar Sire! wij meenen met het volste regt te mogen beweren, dat juist die gelijkheid, waarvan de grondwet spreekt, door zoodanige invoering en erkenning der Hiërarchie niet gehandhaafd, maar verbroken en geschonden zal worden. Het is onze innigste overtuiging, dat daardoor eene *suprematie* aan het Roomsche kerkgenootschap zou worden toegekend en afgestaan, gelijk geen der andere Kerkgenootschappen zich immer zou vermogen toe te eigenen.'[71] Uit het feit dat Ter Haar in deze reactie uitlegt dat de huidige situatie ertoe zou leiden dat de katholieken meer rechten dan andere kerkgenootschappen kregen, zou kunnen worden afgeleid dat koning Willem III er op voorhand niet van overtuigd was dat de opstelling van de regering tot onbillijke resultaten leidde. Opvallend is verder dat Ter Haar in zijn antwoord het raamwerk van de grondwet tot uitgangspunt nam. De grondwet als zodanig stond dus niet ter discussie.

De waardigheid van de koning was door de voormalige ministers met hun ontslagbrief geheel miskend, betoogde een zekere E.F. – wellicht weer de eerdergenoemde schrijver onder de naam van Ernst en Falk – in een ingezonden artikel in de *Amsterdamsche Courant* op 4 mei. Volgens de auteur was de koning het wettelijk altijd met zijn ministers eens; door een verklaring van eensgezindheid van de koning te vorderen, hadden zij het koningschap aan de 'volksdrift' prijsgegeven. Ook hadden zij de koning van ongrondwettelijke bedoelingen beschuldigd, niet op grond van het koninklijk optreden, maar op grond van wat men meende te hebben verstaan. Het artikel kwam erop neer dat Thorbecke en diens kabinet onverantwoordelijk hadden gehandeld.[72]

Ook de Britse krant *The Morning Post* meende, zo citeerde de krant een paar weken later, dat de liberalen de koning hadden verweten dat hij iets onoorbaars had gezegd, terwijl dit nergens uit was gebleken. Het kabinet-Thorbecke had, aldus *The Morning Post*, door zijn laatste handelingen geprobeerd de grondwettelijke macht en invloed van de koning te verzwakken, ja de koning zelfs belachelijk proberen te maken door van hem te eisen dat hij zijn woorden terugtrok.[73] Deze krant maakte daarmee een analyse op het scherp van de snede.

Homogeniteit van de ministers onderling

Bij de interpellatie op 13 april had Gevers van Endegeest het kabinet-Thorbecke verweten niet eensgezind te zijn. Hij verwees naar minister van Buitenlandse Zaken Van Sonsbeeck, die in het najaar van 1852 was afgetreden, omdat zijn traktaat met Frankrijk was afgestemd. Van Sonsbeeck was echter nog anderhalve maand in functie gebleven om de zaak met de katholieke kerk af te handelen. Gevers van Endegeest vroeg zich af in hoeverre het kabinet op dit punt homogeen was geweest, nu het de afhandeling ervan geheel had overgelaten aan een afgetreden minister: 'Heeft de Regering hem maar laten voortgaan zonder in gemeen overleg met hem, homogeen te regelen de hoofdzaak waarvan hier quaestie is, dan geloof ik dat de Regering *nalatig* is geweest, omdat zij aan een enkel Minister overliet wat aller behartiging waarlijk wel overwaardig was; en dan geloof ik daarbij nog, dat er niet gehandeld is in onzen constitutionelen zin; want onze constitutionele zin brengt homogeniteit van het Ministerie mede, en dat karakter van homogeniteit houd ik er voor dat in dezen althans geheel is miskend.'[74]

De uitspraak van Gevers van Endegeest dat een kabinet homogeen moest zijn, was in de Kamer en daarbuiten al in 1848 algemeen erkend, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. Ook toen werd dit begrip opgevat als eensgezindheid. Relevant is dat Gevers van Endegeest het gebrek aan homogeniteit koppelde aan een ontbrekende ministeriële verantwoordelijkheid. Evenals Van Doorn verweet hij de regering de bevolking onvoldoende te hebben geïnformeerd. Verder vond hij dat de regering te laks was geweest in haar houding tegenover Rome. In dat verband stelde hij de eenheid van regeringsbeleid aan de orde. De andere ministers hadden zich volgens hem ook met dit onderwerp moeten bemoeien.

Op 18 april gaf minister Van Bosse in de Kamer te kennen – hij was al minister van Financiën sinds het kabinet-Donker Curtius I in 1848 – dat hij geen voorstander was van de regeling onder voorwaarden met de hervormde kerk. Volgens hem betrof dit de erfenis van zijn voorganger Johan Nedermeyer ridder van Rosenthal als minister van de Hervormde en andere Erediensten. De antirevolutionair Van Lynden reageerde dat hij het nogal gemakzuchtig vond om naar de beslissing van een voorganger

te verwijzen: 'Het is wel zonderling, dat die voorganger, dat ééne lid van het homogeen Ministerie, zijnen wil heeft weten door te drijven tegen den zin van allen. En nu vraag ik, zoo de tegenwoordige Minister van oordeel is, dat die reserves onregtvaardig zijn, had dan niet zijn eerste werk, na de aanvaarding zijner portefeuille, moeten zijn, aan den Koning voor te stellen die reserves weder in te trekken?'[75]

Van Lynden was dus benieuwd naar Van Bosses interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid en gaf er zijn mening alvast bij. Ten eerste impliceerde hij dat ministeriële verantwoordelijkheid homogeniteit of eensgezindheid in het kabinet vereiste, dat wil zeggen dat de ministers zich ook in elkaars besluiten moesten kunnen vinden. Ten tweede meende hij dat een minister de beslissing van een voorganger moest herroepen of aanpassen als hij zich daar niet in kon vinden.

Minister Van Bosse repliceerde dat hij niet had willen zeggen dat Nedermeyer tegen het kabinet was ingegaan, maar dat het kabinet niet betrokken was geweest bij de totstandkoming van de nadere voorwaarden met de hervormde kerk en deze achteraf niet ongedaan had willen maken.

Naar aanleiding van het aftreden van het kabinet-Thorbecke schreef de *NRC* op 22 april dat de homogeniteit van dit kabinet wel eens ter discussie had gestaan, omdat de ministers zich alleen met hun eigen ministerie en niet met elkaar hadden bemoeid. Zij stemden alleen in belangrijke regeringsbeginselen overeen, want ten aanzien van hun ministeries waren zij uitsluitend individueel verantwoordelijk geweest. De brief van het kabinet aan de koning bewees echter hoezeer de ministers homogeen waren geweest in grote regeringsdaden. Het nieuwe 'ministerie van reactie' achtte de krant echter allesbehalve homogeen. Minister Van Hall zou niet eens homogeen met zichzelf zijn, omdat hij vóór 1848 vol lof was geweest over de toenmalige grondwet, daarna meermalen had verklaard voorstander te zijn van de grondwetsherziening, maar nu optrad in een reactionair kabinet. Minister Van Reenens denkraam beperkte zich tot Amsterdam, waar hij burgemeester was geweest, en minister Donker Curtius was evenmin homogeen met zichzelf, omdat hij na 1848 steeds conservatiever was geworden. Bovendien bezaten Donker Curtius en Lightenvelt een geest van 'transactie', omdat zij deel hadden uitgemaakt van het kabinet-Donker Curtius II/De Kempenaer. Minister Van Doorn

Portret van Floris van Hall (1791-1866). Van Hall speelde zowel vóór als na 1848 een voorname rol in de politiek en was een grote tegenspeler van Thorbecke. In 1844 saneerde hij als minister van Financiën de staatsfinanciën en wist zo een staatsbankroet te voorkomen. In 1853 volgde hij Thorbecke op als kabinetsleider en wist de gemoederen na de Aprilbeweging tot bedaren te brengen.

ten slotte was beginselloos.[76] Een paar dagen later bleek dat de ministers Pahud, Enslie en Forstner van Dambenoy in hun functies waren herbevestigd, omdat zij hun ontslagverzoek hadden ingetrokken.[77] De *NRC* vroeg zich af om welke reden zij dat hadden gedaan en hoe zij in het nieuwe kabinet konden plaatsnemen, terwijl zij eerder met het kabinet-

Thorbecke gezamenlijk hun ontslag hadden gevraagd.[78] In de visie van de NRC kon een minister die op grond van zijn verantwoordelijkheid ontslag had genomen, kennelijk niet meer plaatsnemen in het daaropvolgende kabinet.

Naar aanleiding van de Kamerontbinding en de verkiezingen betoogde de *Amsterdamsche Courant* dat aan een nieuw kabinet-Thorbecke niet meer viel te denken, omdat Thorbecke ervan uit zou gaan dat tussen hem en de koning volledige overeenstemming moest heersen en daarom ontslag had genomen.[79] Deze argumentatie doet denken aan de zojuist genoemde van de NRC, namelijk dat de drie ministers uit het kabinet-Thorbecke niet mochten overstappen naar het nieuwe kabinet, omdat zij op grond van hun ministeriële verantwoordelijkheid ontslag hadden genomen.[80] Het lijkt er echter op dat de *Amsterdamsche Courant* specifiek doelde op Thorbecke, en niet wilde uitsluiten dat andere ministers konden overgaan. Met haar stelling lijkt de krant te hebben bedoeld dat volledige overeenstemming of volledige homogeniteit tussen koning en ministers illusoir is. Hoewel de krant deze stelling niet verder toelichtte, kan daarbij worden gedacht aan het volgende.

Allereerst zou de homogeniteit tussen kabinet en koning niet persoonlijk van aard hoeven te zijn; een vorst zou met de ene minister beter kunnen opschieten dan met de andere. Homogeniteit of eensgezindheid zou alleen hoeven te gelden op politiek gebied; de vorst mag daarbuiten een eigen mening hebben. Ten tweede zou homogeniteit niet voor alle politieke kwesties hoeven te gelden, maar alleen ten aanzien van grote regeringsbeginselen, zoals de NRC op 22 april voor de relatie tussen de ministers had betoogd.[81] Ministers en koning moesten alleen in hoofdlijnen met elkaar overeenstemmen. Het constitutioneel stelsel zou bij de eis van volledige homogeniteit ook niet kunnen functioneren, want dan zou de koning immers eensgezind moeten zijn met achtereenvolgende kabinetten van verschillende kleur en dat is een contradictio in terminis. De *Amsterdamsche Courant* lijkt dan ook te hebben geïmpliceerd dat Thorbecke onredelijk was geweest door volledige homogeniteit te eisen en dat daardoor zijn werkrelatie met de koning duurzaam was ontwricht.

In reactie op het artikel in de NRC van 22 april schreef de eerdergenoemde E.F. dat Thorbecke voordat hij zelf een kabinet ging leiden, altijd nadruk had gelegd op eenstemmigheid van het kabinet, maar er vervol-

gens in de praktijk weinig van had terechtgebracht. Bovendien was Thorbecke zelf ook allesbehalve homogeen, want hij was eerst conservatief, daarna radicaal en eenmaal minister weer gematigd geworden.[82] De auteur reageerde ook op de *Arnhemsche Courant*, die had betoogd dat een koning ministers – de krant had ongetwijfeld het kabinet-Thorbecke op het oog – alleen kon ontslaan bij gebrek aan overeenstemming met de Kamer, maar niet met zichzelf. E.F. wees echter op de bepaling van artikel 73 van de grondwet dat de koning zijn ministers naar welgevallen kon ontslaan. Het verzoek van de ministers om ontslag had ook deze strekking.[83]

Het kabinet-Van Hall: reactie of continuïteit?

Op donderdag 21 april 1853 kwamen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Oorlog naar de vergadering van de Staten-Generaal om deze als gevolg van het koninklijk besluit van 19 april te sluiten. Sluiting van de Staten-Generaal stond op zichzelf en vond plaats vanwege beëindiging van het zittingjaar of in aanloop naar verkiezingen of ontbinding. Volgens de *NRC* van 22 april had het kabinet-Van Hall de Kamers gesloten, omdat er onvoldoende draagvlak in de Kamer was. Zij verwachtte dan ook een ontbinding.[84] De krant borduurde hiermee voort op haar artikel dat het nieuwe kabinet geen ministeriële verantwoordelijkheid kon dragen: de nieuwe ministers stemden niet met zichzelf, elkaar of de Kamer overeen, lieten bovendien opportuun en leeghoofdig gedrag zien, en waren beperkt van geest.

In een vervolgartikel meende de *NRC* dat het kabinet de Staten-Generaal had gesloten, omdat het geen inlichtingen wilde verstrekken. Openbaarheid was volgens haar alleen in de Kamer mogelijk, omdat de grondwet bepaalde dat de ministers er inlichtingen moesten geven. De krant meende inmiddels te weten waarheen het ging: ‘Men doe zijn hartstogt toch eens zwijgen, en denke bedaard na over onzen toestand. In Frankrijk het volstrektste absolutisme, de regering van den sabel; Duitschland in volle reactie – en wat wij? Wij hadden een ministerie, dat als eene rots pal stond, tegen de baren der zee [...] Wat hebben wij thans? Een ministerie, waarvan men de voornaamste leden van politieke meening heeft zien ver-

wisselen als van kleedingstukken, die men aflegt en aantrekt, naarmate de mode het vordert[.] Kan dat vertrouwen inboezemen naar binnen of naar buiten?'[85] De *NRC* betoogde dat het nieuwe kabinet verhulde dat het in wezen reactionair van aard was.

Haar felle analyse rechtvaardigde de *NRC* met een beroep op de waarde van het debat, namelijk de onderlinge wrijving van meningen waardoor men de waarheid leerde kennen. Verder liet zij weten alleen beginselen en geen personen te steunen en dat 'mannen' van eer en karakter – waar zij haar redacteuren ook toe rekende – slechts één overtuiging en één geweten hadden. De krant zag zichzelf dus eerder als drager van bepaalde beginselen dan als neutraal medium. Wat beginselen betrof, ventileerde de redactie de mening dat, aangezien het kabinet-Thorbecke het constitutioneel gedachtegoed voor Nederland en Europa had uitgedragen – er werd niet toegelicht wat dit inhield –, het nieuwe ministerie wel anticonstitutioneel moest zijn. Verder fulmineerde zij, net als de dag erna, tegen mogelijke ontbinding en de geheimzinnige reden ervan.[86] De *NRC* reageerde dus zeer polemisch op het kabinet-Van Hall. Hoewel de conservatieven zich voortdurend rekenschap gaven van het constitutioneel kader, probeerde de *NRC* hen buiten het debat te plaatsen door hun te verwijten dat zij zich niet aan de grondwet hielden.

De eerdergenoemde Junius had in zijn artikel in de *Amsterdamsche Courant* van 24 april voldoende waarborgen in het nieuwe kabinet gezien tegen een reactionaire beweging. Hij verwees naar Van Hall, die in 1847 was afgetreden vanwege de ontoereikendheid van de toenmalige grondwetsherziening, en noemde Donker Curtius een bekende tegenstander van het conservatisme.[87] Vervolgens reageerde de redactie van de krant op de berichtgeving in de *NRC*. De geest van de *NRC* was verward geraakt door de kabinetsverandering, zo constateerde zij. De *NRC* had de ministers op 21 april nog een faire kans willen geven, maar de dag erna had zij toch haar oordeel klaar en op 23 april meende zij uit de Kamersluiting af te leiden dat de ministers niet transparant waren. Bovendien sprak de *NRC* zichzelf tegen, want zij schreef enerzijds dat in de sluiting van de Kamers al een heel programma lag, namelijk afschaffing van de openbaarheid, terwijl zij aan de andere kant het kabinet een gebrek aan programma verweet en daarom maar citeerde uit de rede die Van Reenen

bij diens installatie als burgemeester had gehouden.[88]

De *Amsterdamsche Courant* bleef doorgaan met haar ironische en spitse opmerkingen, ook ten aanzien van het liberale *Handelsblad*.[89] De krant begreep dat trouw aan een politieke partij belangrijk was, maar vond vaderlandsliefde belangrijker. Zij meende dat het *Handelsblad* die verzaakte door enerzijds de huidige situatie helemaal aan protestantse opgewondenheid te wijten en anderzijds zijn lezerspubliek op te winden door het nieuwe kabinet en de Kamersluiting reactionair te noemen. De krant betoogde dat de koning het volle recht bezat tot sluiting van de Kamers en vond de sluiting onvermijdelijk. De Tweede Kamer had immers onbegrensd vertrouwen in Thorbecke gehad, waardoor weinig kans bestond op een constructieve samenwerking met het nieuwe kabinet.

Op zijn beurt lokte het *Handelsblad* de *Amsterdamsche Courant* uit haar tent met de vraag of er nu geen bisschoppen kwamen.[90] Volgens het *Handelsblad* was de verwachting zeer begrijpelijk dat het kabinet-Van Hall zou zorgen dat er geen bisschoppen kwamen, omdat het kabinet-Thorbecke op grond van deze kwestie was afgetreden. Deze redenering toont verwantschap met die van de *NRC*, namelijk dat het nieuwe kabinet zich zou moeten kunnen vinden in de woorden van de koning, uitgesproken bij ontvangst van het Amsterdams adres.[91] Volgens deze theorie zouden de ministers van het aantredende kabinet verantwoordelijkheid moeten nemen voor de kwestie waarop het vorige kabinet was gevallen. De *NRC* had zelfs geïmpliceerd dat wanneer het nieuwe kabinet deze kwestie niet bevredigend zou kunnen oplossen, het vorige kabinet onnodig was opgestapt. In zoverre was de *NRC* dan ook consistent in haar mening, zoals besproken in het kader van de homogeniteit, dat ministers die vanwege hun verantwoordelijkheid ontslag hadden gevraagd, niet in het daaropvolgende kabinet mochten plaatsnemen. De *Amsterdamsche Courant* bracht hiertegen in dat het een verkeerde voorstelling van zaken was om het aftreden van het kabinet-Thorbecke en het aantreden van het nieuwe kabinet uitsluitend in het licht van de protestantse agitatie te zien. Bovendien moest het nieuwe kabinet dan boeten voor de handelingen van het vorige.

Vervolgens drukten de *NRC* en de *Amsterdamsche Courant* op 27, respectievelijk 28 april een brief af van de ministers van het kabinet-Van Hall

aan de koning, waarin zij schreven de Staten-Generaal te sluiten om de opgewondenheid van het ogenblik niet door openbare discussies uit de hand te laten lopen. De ministers lieten daarbij niet de minste aanleiding bestaan om te denken dat zij een reactionaire politiek beoogden:

> 'Het is ons voorgekomen, dat er noch over de onschendbaarheid der grondwet, noch over het onraadzame om in die wet wijzigingen te brengen, eenige twijfel behoort te bestaan. Uwe Majesteit kan, even als elk zijner onderdanen, over het doeltreffende van enkele bepalingen der grondwet bedenkingen hebben; maar bij vernieuwing is ons Uwer Majesteits wil en begeerte gebleken, om deze wet der wetten te onderhouden en te handhaven. Ook wij, Sire, zijn door gelijke gevoelens bezield. Wij beschouwen de grondwet, ofschoon zij wel, gelijk elk menschelijk werk, hare gebreken zal hebben, als een hechten band tusschen Koning en Volk, als een hoeksteen van het maatschappelijk gebouw, waaraan niet moet worden geroerd. Er is dan ook niemand onzer, die er aan denkt, om in de grondwet eenige wijziging voor te dragen, en het zal ons streven zijn, om hare eerlijke uitvoering te verzekeren: eene uitvoering, waardoor zoowel de regten en vrijheden der natie, als de regten en prerogatieven der kroon ongeschonden worden bewaard.'[92]

De ministers wilden de spanning in het land wegnemen en tegemoetkomen aan de grieven van de protestanten, zonder overigens afbreuk te doen aan de rechten van de rooms-katholieken. Zij constateerden dat de laatste actie van voormalig minister Van Zuylen tegenover Rome nog niet het gewenste resultaat had opgeleverd. Verder gaven zij aan dat zij een minder centralistische politiek wilden voeren dan het vorige kabinet, alsook dat zij de rol van de koning in het staatsbestel niet wensten te marginaliseren:

> Evenzoo zijn wij van oordeel, dat de bepaling van art. 54 der grondwet: *De uitvoerende magt berust bij den Koning*, voor de raadslieden der kroon geene doode letter moet zijn; maar dat zij, bij eene natie, wier leus van vereeniging is *Vaderland en Koning*, den Koning in eere moeten houden; zoodat aan Hem alleen de eer der regering en aan

de ministers de zedelijke en wettelijke verantwoordelijkheid daarvan zal verblijven.[93]

Ten slotte stelden de ministers de koning voor om de Kamer te ontbinden. In dat verband merkten zij op dat de partijvorming van de liberalen in de Tweede Kamer zodanig was dat die niet langer de bevolking vertegenwoordigden. Verder wilden zij de brief publiceren, omdat zij het van belang vonden nu kabinet en koning het eens waren over het regeringsbeleid, ook de bevolking daarover te informeren. De koning stemde nog dezelfde dag in en voegde de opmerkelijke zin toe dat hij verlangde dat alle stukken openbaar werden gemaakt. De conservatieven gaven de koning dus een eigen ruimte, in overeenstemming met het idee van een koninklijk kabinet waarbij de koning zelfstandige bevoegdheden bezat.

Een paar dagen later vroeg de *NRC* zich af hoe het kon dat ministers, zoals de voormalige Tweede Kamerleden Van Doorn en Van Hall, meenden dat het vorige kabinet te weinig had gedaan om de maatschappelijke spanning te verminderen, terwijl dat kabinet en de Kamer het juist eens waren geweest dat Rome onjuist had gehandeld. Ook begreep zij niet dat de ministers in hun brief erop wezen dat de uitvoerende macht bij de koning berustte. Het vorige kabinet had immers ook naar een zo sterk mogelijke uitvoerende macht gestreefd en alles in naam van de koning laten geschieden. Bovendien vond de krant het onverstandig en niet constitutioneel om de koning en de waardigheid der Kroon te betrekken bij een strijd over het aftreden van een kabinet. Deze laatste opmerking was nogal stoutmoedig, omdat juist Thorbecke en diens kabinet de koning bij de Aprilbeweging hadden betrokken. Het kabinet-Thorbecke had de koning immers voor de keuze gesteld om zich openlijk uit te spreken voor het kabinet of het verzoek tot ontslag in te willigen.[94]

Om de gemoederen te bedaren had het kabinet niet de Kamers moeten sluiten, zo meende de *NRC* op 30 april, maar juist een openbare discussie moeten beginnen. Ten tijde van het kabinet-Thorbecke was volgens haar ook de conservatieve oppositie – inclusief de huidige ministers – voor een discussie geweest. Bovendien leidden de ontbinding en de daaropvolgende verkiezingen juist alleen maar tot opgewondenheid.[95] De *NRC* stelde de Kamersluiting daarmee in een kwaad daglicht; zij ontzegde het nieuwe

kabinet in feite het ontbindingsrecht. Gelet op de polariserende stijl van de *NRC* was het niet verwonderlijk dat zij een paar dagen later de vraag liet volgen waarom het kabinet-Thorbecke had moeten aftreden, aangezien het kabinet-Van Hall de grondwet op dezelfde wijze toepaste. Kortom, in de optiek van de *NRC* was er helemaal geen reden geweest voor een nieuw kabinet.[96]

Een dag later stelde de *NRC* nogmaals de opvatting van het nieuwe kabinet over de uitvoerende macht aan de orde. Volgens de krant was het een algemeen staatsrechtelijk principe dat de ministers voor alle regeringsdaden verantwoordelijk waren.[97] Zij las er kennelijk overheen dat het kabinet meer afstemming tussen koning en ministers wenste aangezien zij samen de regering vormden.[98] Verder wees zij erop dat minister Donker Curtius bij de grondwetsherziening in 1848 had betoogd dat ontbinding alleen bij hoge uitzondering mocht worden toegepast en dat het beter was eerst enkele kabinetten te laten aftreden.[99] De gedachte dat de Kamer representatief moest zijn voor het electoraat vond zij kennelijk niet relevant. De volgende dag concludeerde de *NRC* dat de politieke beginselen van het nieuwe kabinet volkomen onduidelijk waren, behalve dat het de grondwet wilde naleven. Het kabinet had volgens haar het ontbindingsrecht misbruikt: 'niet om een strijd van beginselen door de kiezers te laten beslechten; maar eenvoudig, om haar tusschen personen te laten beslissen'.[100]

Opmerkelijk is dat de *NRC* sinds de publicatie op 27 april van de brief van het kabinet-Van Hall aan de koning niet langer vreesde voor een reactionaire politiek. Vanaf dat moment meende zij zelfs dat inhoudelijke verschillen geen rol speelden bij de kabinetswisseling en -ontbinding. De *NRC* ging het kabinet-Van Hall anders benaderen en argumenteerde dat men geen Kamerleden voor het kabinet moest uitkiezen, omdat die juist moesten waken voor het algemeen belang en de grondwettelijke vrijheden. Het lijkt erop dat de *NRC* hiermee pleitte voor dualisme tussen Kamer en kabinet, om zo de Kamer en de regering als constitutionele machten te scheiden. Alleen wanneer Kamerleden voldoende distantie hadden tot het kabinet, waren zij in staat om ministers naar behoren verantwoordelijk te stellen. Dualisme tussen Kamer en kabinet achtte de *NRC* noodzakelijk voor een goed werkende ministeriële verantwoordelijkheid. Kamerleden moesten principieel en onafhankelijk van hun kiezers en de

regering zijn. Zij behoorden de handelingen van de ministers te toetsen aan het algemeen belang en de grondwet. Het kwam de liberale *NRC* natuurlijk wel goed uit om kiezers juist nu op te roepen om tegen het conservatieve kabinet te stemmen. Het ironische was dat zij zich juist tegen de ontbinding verzette omdat het kabinet zich daarmee tegen de liberale Kamer had verzet. Kortom, er woedde een heftige politieke strijd tussen conservatieven en liberalen.

De onschendbaarheid van de koning – ook wel aangeduid als de naam van de koning of de waardigheid van de Kroon – speelde vervolgens een rol in de verkiezingsstrijd. Volgens de *NRC* van 10 mei 1853 was het een grondstelling van het constitutioneel monarchaal staatsrecht dat de koning onschendbaar en niet verantwoordelijk was, zowel in wettelijk als in zedelijk opzicht. De koning stond boven alle partijen. Welke partij ook overwon, 'de koninklijke magt moet steeds de weldadige zon zijn, die hoog aan de kimmen staat en allen gelijkelijk verwarmt. De koning kan niet dan goed doen [...] Zijne raadslieden kunnen falen en, ontvangt hij daarvan de overtuiging, hij ontslaat hen, en andere volgen andere stelsels, die het geluk van het land vordert. De kroon blijft echter altijd daar buiten. Zij is het middelpunt, waarom alle stelsels draaijen, zonder dat zij er door wordt bewogen.'[101]

Het kabinet-Thorbecke had zich weinig van dit adagium aangetrokken en de koning voor een keuze gesteld en zo betrokken in het conflict met de protestanten. De *NRC* had zich evenmin aan het adagium gehouden. Met haar beweringen dat de koning een andere interpretatie van de grondwet had gegeven dan het kabinet, en dat het nieuwe kabinet een reactionaire politiek beoogde, had zij de koning er indirect van beschuldigd de grondwet te willen veranderen. Vervolgens had de *NRC* voortdurend de vraag gesteld waarom het vorig kabinet had moeten aftreden, aangezien het nieuwe kabinet de grondwet niet anders wenste toe te passen. Bovendien had de krant een negatieve interpretatie van de koninklijke onschendbaarheid gegeven: de mening van de koning zou altijd gedekt moeten worden door verantwoordelijke ministers. Als ministers hierom aftraden, zoals het kabinet-Thorbecke, dan zouden andere ministers moeten worden aangezocht, die zich wel in de woorden van de koning zouden kunnen vinden.[102] De *NRC* had de vraag onbesproken gela-

ten wat er zou gebeuren als men hiervoor geen ministers kon vinden. In dat geval zouden de naam van de koning en de waardigheid van de Kroon alsnog in het geding komen.

Interessant is dat de *NRC* de onschendbaarheid van de koning in de bovenstaande passage niet alleen politiek opvatte. Ook in zedelijk of moreel opzicht zou de koning geen fouten kunnen maken. Verder werd direct verband gelegd tussen de koninklijke onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid. Fouten van het staatshoofd werden per definitie beschouwd als het falen van ministers. In dat verband werd verwezen naar het Engelse adagium 'the king can do no wrong'. Opmerkelijk is dat de *NRC* wel betoogde dat de koning zijn ministers kon ontslaan wanneer hij van mening was dat zij hadden gefaald. Daarmee relativeerde zij haar eerdere negatieve interpretatie van de koninklijke onschendbaarheid weer. Eerder had zij zich nogal tegen dit recht van de koning – evenals tegen het aftreden van het kabinet-Thorbecke – verzet, omdat daarvoor geen legitieme reden zou zijn. Wellicht wilde de krant een nieuwe koers varen? De in de grondwet opgenomen ministeriële verantwoordelijkheid werd dus gebruikt om politiek te bedrijven. Het was ook onvermijdelijk dat het constitutionele kader ten dienste stond van partijbelangen.

Het kabinet-Van Hall was voorstander van meer gemeentelijke en regionale vrijheid, van godsdienstvrijheid tenzij inbreuk werd gemaakt op de openbare orde, en van een onafhankelijke uitvoerende macht, zo citeerde de *Amsterdamsche Courant* op 23 mei uit *The Times*. Deze Engelse krant had op 11 mei geconcludeerd dat het nieuwe kabinet een vrijzinnige en verlichte geest kende. Verder meende *The Times* – in reactie op de bewering van liberalen dat de bisschoppelijke organisatie al een voldongen zaak zou zijn – dat die slechts werd geduld.[103] Ook werd *The Morning Post* geciteerd, waarin werd betoogd dat de aanhangers van het kabinet-Thorbecke de geheimzinnige onderhandelingen van dat kabinet met Rome niet onder ogen wilden zien, en in plaats daarvan het kabinet-Van Hall in een kwaad daglicht probeerden te stellen.

Inmiddels was duidelijk dat de liberalen de verkiezingsstrijd hadden verloren en de antirevolutionairen gewonnen; de laatstgenoemden stegen van 3 naar 9 van de 75 zetels: 'Dit is intusschen, hiervan houden wij ons verzekerd, de partij niet, welke de groote meerderheid der kiezers is toegedaan;

maar evenzeer, als zij het is, die den laatsten strijd eigenlijk heeft aangestookt, zoo zal zij het ook zijn, die als men niet waakt, het meest er bij winnen zal.'[104] De *NRC* verwees polemisch naar het blad van de antirevolutionaire partij – zij doelde op *De Nederlander* –, waarin het kabinet-Van Hall werd aangeraden een antiliberale richting in te slaan. Volgens *De Nederlander* deden de liberalen alsof het hun om beginselen te doen was, maar speelden zij in feite alleen op de persoon.[105] Kortom, ook deze antirevolutionaire krant verweet de liberalen dus partijpolitiek. De *NRC* pareerde deze beschuldiging zeer behendig. Zij noemde de antirevolutionairen een gevaar voor de sinds 1795 verworven constitutionele beginselen en riep op tot een sterke partij om hun in de Kamer het hoofd te kunnen bieden.[106] Daarmee legitimeerde de krant de 'eigen', liberale partijvorming.

Overheidstoezicht bij godsdienstvrijheid impliceerde dat het kabinet vooraf kennis nam van een ontworpen kerkelijke regeling, zodat kon worden vastgesteld dat deze niet in strijd was met de openbare orde en zedelijkheid, zo betoogde de *Amsterdamsche Courant*. Toezicht achteraf achtte zij problematisch, omdat kerkelijke praktijken die eenmaal ingang hadden gevonden, een eigen leven gingen leiden en nauwelijks waren af te schaffen.[107] In een vervolg beweerde de krant dat de overheid bij de hervormde kerk gebruik had gemaakt van het recht om een ontworpen kerkelijke regeling vooraf in te zien. Inzage vooraf had ook bij de rooms-katholieke kerk moeten plaatsvinden.[108] Toevallig of niet, maar in deze editie was een artikel uit het *Journal des Débats* opgenomen waarin een katholieke auteur waarschuwde voor politieke invloed van de paus en het conservatieve katholicisme.[109] Volgens de *NRC* beweerde de *Amsterdamsche Courant* dat de overheid de bevoegdheid toekwam om een kerkgenootschap al dan niet te erkennen.[110] Zij concludeerde nogal ironisch dat de overheid kennelijk de individuele geloofskeuze kon bepalen. Verder maakte zij er weinig woorden aan vuil. Het was kennelijk geen belangrijke kwestie meer.

Het verlies van de liberalen was ook merkbaar bij de kandidaatstelling van Thorbecke voor de Tweede Kamer. Hij werd wel opnieuw verkiesbaar gesteld, maar alleen in twee katholieke kiesdistricten, Maastricht en Breda, tegen vijf niet-katholieke districten: Leiden, Leiderdorp, Gouda, Zutphen en Dordrecht in 1848. Thorbecke verdeelde niet alleen de politiek, maar ook de samenleving. Zo betuigde een aantal notabelen uit Maas-

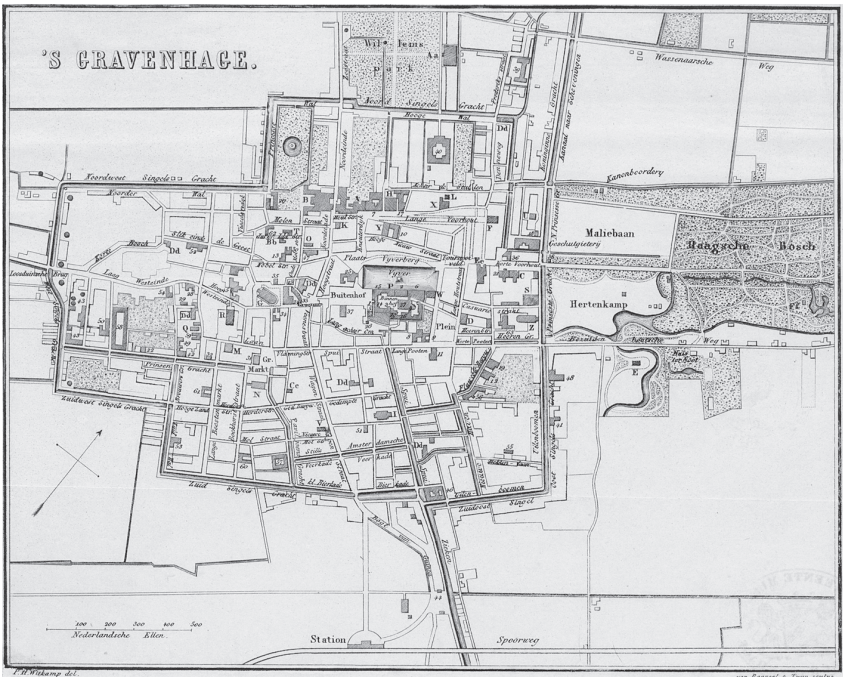
tricht in een adres van 26 mei aan de koning spijt dat hun district Thorbecke had gekandideerd.[111] Dit adres riep kennelijk negatieve reacties op, want vervolgens publiceerden enkelen van hen een brief in de *Amsterdamsche Courant* waarin zij weerspraken Limburg in een hatelijk daglicht te hebben gesteld. Zij hadden zo communicatief en transparant mogelijk willen laten weten dat Thorbecke niet de algemene volkskeuze van hun district was geweest en verzetten zich ertegen dat zijn verkiezing was bestempeld als een 'élan populaire'.[112]

Conclusie: de opkomst van de kiezer als vierde constitutionele macht

Zoals uit het voorgaande blijkt, raakte de Aprilbeweging de ministeriële verantwoordelijkheid, zowel die van Thorbecke en diens kabinet als die van het daaropvolgende kabinet-Van Hall. Hoewel de discussie vooral in de kranten werd gevoerd, werd de ministeriële verantwoordelijkheid ook in de Kamer vanuit verschillende invalshoeken en in verschillende gedaanten besproken. Het is opvallend dat dit concept in 1853 zo'n veelvormig en divers karakter had. Ministeriële verantwoordelijkheid werd niet alleen bekeken in relatie tot het parlement, maar ook in relatie tot de ministers onderling – de zogenoemde homogeniteit van het kabinet –, tot de koning – de zogenoemde koninklijke onschendbaarheid –, tot de samenleving en tot het vorige kabinet. De discussie over ministeriële verantwoordelijkheid werd dus zeer breed gevoerd en ging in feite over de verhouding tussen kabinet, koning, Kamer en kiezer. Ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van ambtenaren en de ambtelijke organisatie was geen onderwerp van discussie.

Wat het parlement betrof, hield ministeriële verantwoordelijkheid de verplichting in om het parlement voldoende informatie te geven, maar ook de bevolking; verder om adequaat en redelijk te handelen in regeringszaken en om vertrouwen over en weer.

Het kabinet-Thorbecke ging intern losjes om met de ministeriële verantwoordelijkheid. Homogeniteit of eensgezindheid was alleen actueel op hoofdlijnen. Ten opzichte van de koning huldigde dit kabinet echter een absolute interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk dat de koning niet kon handelen of optreden buiten het kabinet



Een kaart vervaardigd in 1850 van Den Haag rond 1847 met het Binnenhof in het middelpunt. Opvallend is dat Den Haag toen nog een kleine plaats was, omgeven door velden. De Haagse politiek stond letterlijk op afstand van de Nederlandse bevolking. Desondanks was de bevolking, zoals blijkt bij de Aprilbeweging, goed op de hoogte van de politieke ontwikkelingen. (P.H. Witkamp/Haags Gemeentearchief)

om. De onschendbaarheid van de koning werd daarmee negatief geïnterpreteerd. Ook de *NRC* hing eerst deze negatieve interpretatie aan, maar maakte uiteindelijk een ommezwaai en kende de koning toch het recht toe om zijn ministers bij falen te ontslaan. Het kabinet-Thorbecke paste de eigen interpretatie echter niet helemaal consequent toe, want het liet de koning nog wel de keuze om het te ontslaan, hetzij openlijk te steunen.

Tijdens de Aprilbeweging ontstond meer consensus over de (relatieve) ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de koning. De koninklijke onschendbaarheid was niet alleen negatief van karakter. De Aprilbeweging bleek bij uitstek een gelegenheid om het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid in ruime zin op de agenda te zetten en uit te diepen. Het debat in de Tweede Kamer en in de kranten naar aanlei-

ding van de Aprilbeweging ging in feite vooral over de ministeriële verantwoordelijkheid. In die zin gaf de Aprilbeweging dus verdere invulling aan de constitutionele verhoudingen.

De kranten belichtten de ministeriële verantwoordelijkheid vanuit meerdere hoeken. Zo werd in de NRC betoogd dat dualisme tussen kabinet en Kamer noodzakelijk was als voorwaarde voor een daadwerkelijke ministeriële verantwoordelijkheid. De NRC hanteerde ministeriële verantwoordelijkheid zelfs als zedelijke norm en stelde dat ministers consequent in hun opvattingen ('homogeen met zichzelf'), elkaar en de Kamer moesten zijn, consistent en principieel, en van veel markten thuis. De *Amsterdamsche Courant* betoogde dat ministeriële verantwoordelijkheid ook ten opzichte van het volk gold en dat het kabinet dus rekening moest houden met de angsten, belangen en wensen van de bevolking. De koning zou ten slotte deze mening van de *Amsterdamsche Courant* volgen en het kabinet op dit punt corrigeren.

Thorbecke als leider op afstand

Hoewel het kabinet-Thorbecke collectief aanwezig was bij de interpellaties van 13 en 18 april, werden alleen bepaalde ministers ter verantwoording geroepen. Opvallend is dat de (liberale) conservatieven en orthodoxe protestanten in de Kamer geen vuist tegen de regering konden of wilden maken. Als leider van de orthodoxe protestanten of antirevolutionairen stelde Groen van Prinsterer in feite het recht van katholieken om zichzelf te organiseren voorop. Het in de literatuur soms geschetste beeld dat vooral de drie antirevolutionaire leden zich in de Kamer heftig verzetten tegen de officiële emancipatie van de katholieken, is dan ook niet juist.[113]

Opvallend is dat het kabinet bij de interpellatie van 18 april zijn verzoek tot ontslag aan de koning van 17 april helemaal niet noemde; een aspect dat in de kranten niet werd vermeld. Wellicht beschouwden de ministers de brief als een conflict dat nog opgelost kon worden; dat zou een reden geweest kunnen zijn om hiervan nog geen melding te maken: de koning was immers nog vrij in zijn reactie. Dit zou ook afgeleid kunnen worden uit de bewoording van de brief, die de koning nog een keuze liet. De vraag is echter in hoeverre de koning daadwerkelijk nog een keuze had.

In zijn ontslagbrief verzocht het kabinet de koning primair om zich

achter zijn standpunt op te stellen en secundair om ontslag. Het kabinet verweet de koning dat hij bij ontvangst van het Amsterdams adres niet de in de conceptbeschikking voorgestelde woorden had uitgesproken en dat hij zich tegen de grondwet had gekeerd. Het kabinet zei zich hierbij te baseren op berichten, maar een en ander bleek niet uit de verslaglegging in de kranten. Volgens de door de *Amsterdamsche Courant* geciteerde woorden was de koning juist binnen het kader van de grondwet gebleven. Dat volgt ook uit het antwoord van dominee Ter Haar namens de aanbiedingscommissie. Inmiddels is gereconstrueerd dat commissielid J. van Iddekinge aan het kabinet had gerapporteerd, maar het verslag van deze ooggetuige geeft geen logische opeenvolging van de gebeurtenissen en geeft ook de woorden van Ter Haar onjuist weer. Van Iddekinges weergave lijkt dus op meer punten onbetrouwbaar.[114] Bovendien gonsde het tijdens de Aprilbeweging van de geruchten, zoals ook blijkt uit verkeerde berichtgeving in de kranten.[115]

Het kabinet wilde geen verantwoordelijkheid nemen voor de vermeende uitspraken van de koning. Wellicht vonden de ministers het problematisch dat de koning niet (precies) de door hen voorgedragen bewoording had uitgesproken, ongeacht de vraag of het optreden van de koning als zodanig aanvaardbaar was. Dit betreft dan een soort negatieve werking van de koninklijke onschendbaarheid of een absolute interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk dat de ministers geen verantwoordelijkheid wilden nemen voor enig eigen initiatief van de koning. Ironisch genoeg hadden ze de koning wel een keuze gegeven. In de absolute opvatting heeft de koning weinig tot geen speelruimte: zijn boodschap moet die van het kabinet zijn en hij kan niet in eigen woorden iets meedelen. Het zou een verklaring kunnen zijn voor het feit dat de *NRC*, als spreekbuis van Thorbecke en diens kabinet, eerst meende dat het kabinet-Van Hall reactionair van aard was – namelijk in de zin dat dit kabinet wel een zelfstandige rol voor de koning zag weggelegd – en vervolgens, nadat het kabinet had aangegeven dat ministers te allen tijde verantwoordelijk waren, concludeerde dat dit kabinet niet verschilde van dat van Thorbecke.

Het was wat gemakzuchtig van het kabinet-Thorbecke geweest om te beweren dat zijn competentie zich niet uitstrekte tot de regeling en de vorm van de invoering van de katholieke kerkorganisatie. De regering

kon immers toezicht uitoefenen. Verder was het ook gemakzuchtig om te stellen dat de regering een waarborg tegen belediging zou vormen, omdat de regering juist in deze zaak weinig had gedaan om beledigingen door het pauselijk hof tegen te gaan. Zij was pas in actie gekomen toen duidelijk was dat er een volksbeweging opkwam en had volstaan met een wat vrijblijvend beklag bij het Vaticaan. Het kabinet had daarmee een substantieel deel van zijn draagvlak in de samenleving verloren. De koning werd voor de keuze gesteld om ofwel de ministers naar huis te sturen, ofwel in het openbaar en nadrukkelijk te verklaren dat hij in deze kwestie geheel overeenstemde met het kabinet. Gelet op het optreden van het kabinet had de koning in feite weinig meer te kiezen.

Het voorgaande was min of meer de gedachtegang van de conservatieve *Amsterdamsche Courant*, de orthodoxe protestanten en de conservatieven. De aandacht van de conservatieve Kamerleden werd echter, mede door toedoen van ministers en liberale Kamerleden, met succes gericht op het optreden van Rome in plaats van op dat van het kabinet. De directe aanleiding voor het ontslag van het kabinet was een conflict tussen kabinet en koning. Thorbecke en Willem III beschouwden zich allebei als kapitein op het schip van staat. De Aprilbeweging grepen zij aan als uitweg voor hun wederzijdse antipathie, die zo langzamerhand een hoogtepunt had bereikt. Journalist en later directeur van de Rijksvoorlichtingsdienst G.J. Lammers stelde dat de kabinetscrisis van 1853 zowel aan de koning als aan Thorbecke te wijten was: beiden gedroegen ze zich weinig constitutioneel.[116] Voor die stelling lijkt echter weinig grond. De grondwet was feitelijk niet in het geding, terwijl de achterliggende oorzaak lag in de houding van het kabinet-Thorbecke ten opzichte van de bevolking.[117]

Thorbecke was een bouwer van systemen en wetten, een denker, maar niet een man van het volk. Zijn overtuiging was dat de staat optimale voorwaarden moest scheppen waarbinnen het politieke, maatschappelijke en economische leven zich kon afspelen. Het volk moest het aan mannen van kennis en kunde overlaten om het raamwerk van de staat te regelen.[118] Hij had geen affiniteit met democratisch bestuur en belangengroeperingen. Hij had niet gedacht dat zijn houding jegens Rome tot protestantse agitatie kon leiden en toen die agitatie er eenmaal was, had hij er weinig geduld mee. Het was geen man van compassie en emotie.

De Aprilbeweging deed hij af als een 'nagisting eener oude ziektestof', zo blijkt uit zijn privéaantekeningen.[119] Volgens Jan Drentje, biograaf van Thorbecke, onderschatte Thorbecke daarmee toch de betekenis van de godsdienst voor de nationale identiteit, en was hij door zijn formele opstelling in de ogen van veel protestanten een volstrekt onnationale figuur.[120] De bevolking dacht niet zozeer in termen van de natie als geheel, maar veeleer in termen van de natie als verzameling van delen en groeperingen waartoe men al dan niet behoorde en wilde dat in de politiek met die stemmen rekening werd gehouden. Drentje concludeert dat Thorbecke in 1853 weliswaar niet was uitgeregeerd, maar wel was vastgelopen.[121]

De vraag is of het kabinet-Thorbecke de koning expres iets in de schoenen had geschoven om zo te proberen diens macht en grondwettelijke positie te verzwakken, zoals *The Morning Post* beargumenteerde.[122] Anders dan het kabinet en de NRC beweerden, had de koning immers met geen woord gerept over de grondwet. Het kabinet wilde geen verantwoordelijkheid nemen voor een uitspraak van de koning, waarvan het zeer de vraag was of hij die überhaupt had gedaan. In dit verband is van belang dat vooral vanuit liberale hoek werd gepolemiseerd. Liberale kranten zoals de NRC en kennelijk ook de *Arnhemse Courant* en het *Handelsblad* verzetten zich hevig tegen het ontslag van het kabinet-Thorbecke. Hetzelfde gold voor de liberale factie in de Kamer. Kamerlid Van der Linden reageerde met verontwaardiging op het ontslag en betoogde dat het kabinet het vertrouwen van de Kamer genoot en voegde dat van de natie er in één adem aan toe. Daarmee leek hij te negeren dat het kabinet min of meer zelf om ontslag had verzocht.

Thorbecke overspeelde zijn hand. Hij schreef de Tweede Kamer de wet voor; dat lukte. Vervolgens schreef hij de bevolking en de koning de wet voor; dat mislukte. Zoals Groen het had uitgedrukt, besefte Thorbecke onvoldoende dat de regering de diverse tegengestelde belangen ook moest kanaliseren om een open en vrije samenleving te bewerkstelligen. De politiek ten aanzien van de verschillende kerkgenootschappen oogde bovendien arbitrair. De hervormde kerk stond onder toezicht van de staat, de joodse kerk moest bij de totstandkoming van haar kerkorde ook toezicht dulden, maar de rooms-katholieke kerk mocht helemaal haar eigen gang gaan. In crisismanagement was Thorbecke allesbehalve bedreven. Het tegen zijn kabinet gerichte verwijt van centralisatiepolitiek leek ook

een verwijt over zijn houding tegenover de koning, gedegradeerd tot een parafenmachine, en over zijn afstandelijke, weinig invoelende houding ten opzichte van het volk.

De positie van de koning

Het recht van de koning om het kabinet te ontslaan, stond in de Tweede Kamer, anders dan in de liberale pers, niet ter discussie. Kennelijk vonden de Kamerleden dat de koning zich van een kabinet mocht ontdoen, wanneer hij zich niet met het beleid ervan kon verenigen. In dat verband leek het falen van het kabinet-Thorbecke van belang. Zo benadrukte de *Amsterdamsche Courant* dat het kabinet een groot deel van zijn draagvlak had verloren. De NRC maakte ten slotte een radicale ommezwaai met haar stelling dat de koning zijn ministers kon ontslaan, indien hij ervan overtuigd was dat zij faalden. Dat impliceerde dat de koning in zijn onschendbaarheid en onafhankelijkheid hiertoe een gegronde reden moest hebben. De negatieve interpretatie van de koninklijke onschendbaarheid, zoals gehuldigd door het kabinet en aanvankelijk door de NRC, vond hier in elk geval haar begrenzing. De koning kon dus niet elke zelfstandigheid worden ontzegd.

Opvallend is dat Willem III tamelijk beheerst reageerde op de agitatie onder het orthodox protestantse en conservatieve volksdeel. Hij weigerde weliswaar de zakelijke lijn van het kabinet te volgen, maar gaf evenmin duidelijk antwoord op de in het Amsterdams adres uitgedrukte verontrusting. Zoals al besproken, zijn er geen gegronde aanwijzingen dat hij zich tegen de grondwet heeft uitgesproken, noch dat hij bestreed dat het overheidsbestuur toekwam aan een kabinet met een onschendbare koning. Tijdens de Aprilbeweging leek de koning zich te schikken in de door de grondwet van 1848 veranderde positie van de monarchie. Het is ook niet verwonderlijk dat zijn reactie op de protestantse verontrusting gematigd was, omdat hij al in 1850 aan het kabinet had laten weten geen bezwaren te hebben tegen een regeling van de rooms-katholieke kerk in Nederland, ja dat het hem zelfs een genoegen was wanneer de rooms-katholieken zich niet meer bezwaard zouden voelen. Vervolgens had Willem III in 1852 de minister van Buitenlandse Zaken gemachtigd aan de paus mee te delen dat de grondwet zich niet verzette tegen een regeling van de rooms-katholieke kerk in Nederland.[123]

Weliswaar had de koning meteen na de overhandiging van het Amsterdams adres aan Van Hall gevraagd of deze een kabinet zou willen vormen.[124] Het gaat echter te ver om op grond hiervan te veronderstellen dat Willem doelbewust aanstuurde op een kabinetscrisis. Dat zou het kabinet evenzeer hebben kunnen doen; het was er namelijk van op de hoogte dat Willem moeite had met de harde lijn en had dan ook op 9 april een uitvoerige uiteenzetting van zijn standpunt aan de koning gezonden. In dat verband is het de vraag of in Willems reactie op het adres – los van de letterlijke bewoording – de boodschap ligt dat hij weliswaar gebonden was aan de grondwet, maar dat deze eigenlijk veranderd zou moeten worden.[125] Het optreden van de koning bij de ontvangst van het adres kan verschillend worden uitgelegd. Natuurlijk beschouwden orthodoxe protestanten het als een steunbetuiging. Toch had het kabinet het optreden ook kunnen interpreteren als een verzoenend gebaar richting het protestantse volksdeel in een poging de crisissfeer te bezweren. De koning schoot het kabinet als het ware als crisismanager te hulp; daarna hield het tumult op.

Zelfs als de koning zou hebben gezegd dat hij met handen en voeten gebonden was aan de grondwet, dan maakt dat deze beoordeling niet anders. De koning kon die uitspraak ook als excuus hebben gebruikt. Hij wilde kennelijk niet de door het kabinet voorgeschreven dooddoener gebruiken dat de grondwet nu eenmaal de katholieke hiërarchie niet in de weg stond. En die interpretatie was ook voor discussie vatbaar, gelet op de reacties in het parlement en in de kranten. Zo is er eerder al aan gerefereerd dat bij het joods kerkgenootschap wel toezicht plaatsvond op de totstandkoming van de organisatie. De koning was veel effectiever door – al dan niet gemeende – compassie met de orthodox protestantse bevolking te tonen.[126]

Getuige de memoires van Van Zuylen had de koning dat al eerder proberen te doen. De koning stelde hem namelijk op 10 april voor om de gezant te Rome voor onbepaalde tijd terug te roepen. Van Zuylen vond het een goed idee omdat daarmee de onvrede over het optreden van het Vaticaan pregnanter tot uitdrukking zou worden gebracht dan met het uiten van protest.[127] Vervolgens had Van Zuylen dit voorstel van de koning daadwerkelijk uitgevoerd. In het parlement verzweeg hij echter de rol van de koning. Verder is relevant dat Van Zuylen het tolerante beleid van de re-

gering tegenover de katholieken in zijn memoires evenzeer op het conto van de koning schrijft. Kennelijk had de koning zich actief bemoeid met het beleid ten aanzien van kerk en staat. Van Zuylen nam het de koning dan ook kwalijk dat hij, geconfronteerd met de protestantse agitatie, op dit beleid leek terug te komen. Van Zuylen vond de koning onvoldoende consistent. Het kabinet had geprobeerd hem wel aan het gemeenschappelijk beleid te houden, onder meer door hem ten behoeve van de beantwoording van het Amsterdams adres een conceptantwoord van het kabinet voor te leggen. Hieruit blijkt dat Van Zuylen de harde lijn wilde blijven volgen, terwijl de koning juist wilde openstaan voor de grieven van het volk. Die terloopse mededelingen van Van Zuylen over de bemoeienis van de koning bij de invoering van de katholieke hiërarchie en diens initiatief om de gezant in Rome terug te roepen, laten zien dat de koning daarbij een actieve en verstandige rol vervulde.

Maar ook om nog een andere reden had de koning, als hij gezegd zou hebben dat hij met handen en voeten was gebonden aan de grondwet, op zich niets verkeerd gedaan. De uitlating was in feite juist en grondwettelijk: hij was niet alleen gebonden aan de bepalingen, maar hij had, anders dan zijn voorgangers, ook nog de regie over het kabinet verloren. Met een eerste minister als Thorbecke was het leven van een koning er ook niet gemakkelijker op geworden; op instigatie van Thorbecke had het kabinet besloten het optreden van het staatshoofd in Amsterdam aan de kaak te stellen en de ontslagbrief te zenden.[128]

De koning had per saldo weinig affiniteit met de religieuze scherpslijperij van de orthodoxe protestanten.[129] Dat laatste blijkt uit een uitlating van Willem aan zijn kamerheer Mackay, het eerdergenoemde Tweede Kamerlid en de latere vicepresident van de Raad van State: 'De Prinsen van Oranje [...] waren altijd voorstanders van verdraagzaamheid. Mijnheer Groen [...] wil een heerschende kerk en dat is verkeerd.'[130] De veranderde verhouding tussen koning, kerk en staat sinds de grondwetsherziening van 1848 betekende dat het protestantisme niet langer een dominante positie had en ook andere godsdiensten vrijelijk konden worden beleden. Het koningshuis functioneerde steeds minder als beschermer van de hervormde kerk.[131] Het koningschap kreeg een meer presiderende en onafhankelijke positie en werd steeds meer verbonden met de verschillende bevolkingsgroepen. Tijdens de Aprilbeweging heeft de koning opmerke-

lijk goed op deze nieuwe rol ingespeeld, terwijl hij er tegelijk voor zorgde om de protestanten niet van zich te vervreemden.

De bevolking en de koning in een nieuwe rol

De vraag of de koning zich in het openbaar van de grondwet heeft gedistantieerd, zoals wel is beweerd,[132] lijkt dan ook op verschillende gronden negatief te moeten worden beantwoord. De koning gebruikte zijn positie om het staatsbestel weer in evenwicht te brengen. Hij prononceerde een eigen rol als drager van de eenheid van het vaderland en als aanspreekpunt voor minderheden. Het kabinet-Thorbecke, waarmee hij op voet van oorlog leefde, moest hij vanuit die rol wel naar huis sturen. Enerzijds had het kabinet immers de situatie met de protestanten uit de hand laten lopen. Anderzijds eiste het kabinet van hem openlijke excuses, terwijl hij niets verkeerd had gedaan en onschendbaar was. Hij bleef ook in dat opzicht volmaakt binnen de zin en betekenis van de grondwet.[133]

De koning moest ook wel ingrijpen, omdat de Tweede Kamer niet de door hem gewenste daadkracht toonde. De discretionaire rol die de koning had bij kabinetsformaties – eerst onduidelijk en later steeds meer met ongeschreven regels ingevuld – had hij ook ten aanzien van het ontslag van een kabinet. Het recht van de vorst om het kabinet in deze omstandigheden te ontslaan, werd door Kamer noch door (conservatieve) pers betwist; alleen de *NRC* greep het ontslag van het kabinet aan om een polemiek te beginnen tegen het liberaal conservatieve kabinet-Van Hall. Met zijn optreden gaf Willem III invulling aan de notie dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen naar het parlement geldt, maar ook verantwoording inhoudt aan het volk. Wanneer het beleid van het kabinet niet meer wordt gedragen door de Tweede Kamer of de bevolking, kan de vorst laten blijken dat hij hier niet mee instemt. In dat geval rest het kabinet niets dan aftreden, respectievelijk dient de Kamer te worden ontbonden. In feite formuleerde Willem III dus een evenwichtsregel voor het politiek en constitutioneel bestel.[134]

Zoals historicus Johan Boogman opmerkt, heeft de val van het kabinet-Thorbecke op 19 april 1853 sterk bijgedragen aan de afkoeling van de verhitte gemoederen. Zijn opmerking dat de Aprilbeweging er in feite door werd beëindigd, is echter niet juist, getuige het voortgaande debat in de

kranten en bijvoorbeeld de memoires van Van Zuylen.[135] Daarbij gaven de kranten stem aan (een deel van) het volk. De *Amsterdamsche Courant* vertolkte vooral de gevoelens van de orthodox protestantse en (liberaal) conservatieve bevolking, terwijl de NRC veeleer het standpunt van Thorbecke en diens aanhangers verdedigde. Opvallend daarbij is dat de *Amsterdamsche Courant* het nieuws op meer afstandelijke wijze bracht dan de NRC. De eerstgenoemde leek veel meer aan te voelen dat de vorm waarin politiek bedreven werd, aan het veranderen was. De bevolking eiste verantwoording van het regeringsbeleid, maar de NRC bleef hameren op de inhoud en zag over het hoofd dat het kabinet-Thorbecke uit de pas was gaan lopen van zijn achterban.

De koning stond geen reactionaire politiek voor en stelde zich rustig en proactief op. Hij drong aan op openbaarmaking van alle op deze kwestie betrekking hebbende staatsstukken. Langzaam maar zeker werd de openbaarheid groter.[136] Het veelal dominante beeld van koning Willem III als een reactionair en leeghoofdig vorst geldt dus zeker niet voor zijn optreden tijdens de Aprilbeweging. Reactionaire initiatieven heeft hij toen in elk geval niet gesteund. Op dit punt schieten pikante notities over woedeuitbarstingen en bevelen van de koning tekort.[137] De nadruk op het onhandelbare karakter van Willem III gaat ook voorbij aan diens gecompliceerde positie als de eerste monarch die was gebonden aan ministeriële verantwoordelijkheid.

In studies over Willem III wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de vorm waarin het koninklijk bestuur werd bedreven en de inhoud ervan.[138] Doorgaans wordt alleen aandacht besteed aan zijn inhoudelijke regering, waardoor de context wegvalt van de incidenten waarin hij ministers uitschold of dreigde op te hangen. De regering van deze vorst moet worden begrepen tegen de achtergrond van de grondwet van 1848, die hem in een nauw zittend, constitutioneel keurslijf dwong, terwijl de praktijk daarvan nog vorm moest krijgen. Hij was dus wel gedwongen het theater van de politiek te bedrijven.

Zo lijkt de directe aanleiding voor het aftreden van het kabinet de botsing te zijn geweest tussen de koning en het kabinet, in het bijzonder Thorbecke. Daarachter speelde echter de publieke opinie. Thorbecke vond dat het kabinet het centrale orgaan in de staat was, belast om binnen

de grenzen van de grondwet het bestuur uit te voeren. Zoals Henk te Velde concludeert, was het thorbeckeaans of 'doctrinair' liberalisme beter in het vormgeven van het politiek domein dan in de relatie met de kiezers.[139] Zowel volk als koning behoorde in die gedachte op afstand van dit domein te staan. De koning daarentegen zag het volk juist als zijn legitimatie en wilde rekening houden met diens belangen.

In die zin ging het in de jaren vijftig van de negentiende eeuw niet zozeer om de vraag waar de besluitvorming binnen de nieuwe constitutionele verhoudingen moest plaatsvinden.[140] De vraag was eerder waar het evenwicht kwam te liggen en wat de regels van het spel waren. De evenwichtsregel van de koning voorzag de ministeriële verantwoordelijkheid van een tweeledig karakter. Allereerst waren de ministers voor hun optreden verantwoording verschuldigd aan het parlement, dat een vertegenwoordiging was van het volk. De koning was onschendbaar en kon voor regeringsdaden niet door het parlement worden aangesproken. Ten tweede dienden de ministers rekening te houden met de wensen van de gehele bevolking; het parlement vertegenwoordigde immers maar een deel daarvan.

De Aprilbeweging verduidelijkte de vorm waarin politiek bedreven zou moeten worden, maar werd opgevat als strijd tussen partijen. Die strijd tussen liberalen en conservatieven was eigenlijk het emancipatieproces van de burger. De inhoud van de respectieve standpunten was in deze strijd dan ook van ondergeschikt belang.[141] De liberale pers viel in 1853 de conservatieven aan, omdat zij via petities aan de koning hadden bereikt dat de grote liberale leider was gevallen. Punt was dat de Tweede Kamer in 1853 ver afstond van de burger.[142] De Aprilbeweging vormde daarop een natuurlijke reactie. Op grond van het censuskiesrecht mocht slechts 10,5 procent van de mannelijke bevolking boven de 22 jaar stemmen voor de verkiezing van de Tweede Kamer; van de totale bevolking had slechts 2,5 procent stemrecht.[143] De censuskiezers vormden de financiële toplaag van de bevolking. De Aprilbeweging kende een veel bredere aanhang dan alleen de censuskiezers.[144] De Kamer was een besloten wereld, stond sterk op zichzelf en had weinig contact met de bevolking. De anonieme inzender 'Junius' had dan ook op 24 april in de *Amsterdamsche Courant* geconcludeerd dat de Kamer uit een coterie bestond die niet het volk vertegenwoordigde.

De liberalen waren meer geïnteresseerd in recht, waarheid en uitvoerbaarheid, dan in democratie, waar zij zelfs afkerig van waren.[145] De conservatieven die deel uitmaakten van de vereniging Koning en Vaderland, representeerden in feite de notabelen en aristocraten, die het vóór 1848 voor het zeggen hadden gehad.[146] De onvoldoende aanpassing aan de nieuwe tijdgeest lijkt te verklaren dat het conservatisme in Nederland in de negentiende eeuw nooit een beweging van betekenis is geworden. Het was een achterhoedegevecht van notabelen die in de loop van de eeuw steeds meer als gewone burgers werden behandeld.[147] De meer liberale conservatieven onder leiding van Van Hall wensten het liberale politieke systeem niet te veranderen en verschilden inhoudelijk nauwelijks van de thorbeckeaanse liberalen.[148] De politici waren allemaal gerekruteerd uit de gegoede bovenlaag. Het bedrijven van landelijke politiek was een elitaire aangelegenheid. In 1853 bleken echter ook de kiezers en de bevolkingsgroepen een factor van betekenis te zijn.

Het ontslag van het kabinet moet dan ook worden gezien tegen de achtergrond van de relatie tussen volk en bestuur en specifiek tussen een elitair kabinet en een volkskoning.[149]

De koning werd in een defensieve, reactionaire positie gemanoeuvreerd. Eerder had hij het recht op emancipatie van de katholieken erkend, zelfs vanzelfsprekend gevonden: ook de katholieken waren zijn onderdanen. De mede naar aanleiding van de polemische brief van de paus veroorzaakte boosheid bij de protestanten, dwong hem om dit volksdeel gerust te stellen en zijn compassie met hen te tonen. De koning nam hier de stemloze burger in bescherming. Met dit optreden anticipeerde de koning op een nieuwe, symbolische rol.

Voor deze managing role van koning Willem III bood het toenmalig staatkundig leven eigenlijk nog geen mogelijkheid. In de ogen van Thorbecke diende de vorst zich letterlijk achter zijn kabinet op te stellen, zonder eigen manoeuvreerruimte of een bemiddelende rol. Door de Tweede Kamer gevraagd naar de reden van het ontslag, rechtvaardigde het kabinet-Thorbecke zijn passieve optreden met een beroep op de in de grondwet opgenomen vrijheid van godsdienst, tegelijkertijd implicerend dat de koning het met die grondwet en de daarin opgenomen vrijheden niet zo nauw nam. Thorbecke zag de Aprilbeweging dan ook als een test voor de

constitutie van 1848: zijn kabinet was 'een demonstratie van de nieuwe constitutie' geweest. Naar zijn mening lag het probleem niet bij hem: 'Dat uitvoering van de grondwet [...] in Nederland niet zonder spanningen zou verlopen "kon *iedereen* voorzien". Hij had echter gehoopt dat het tumult "bij standvastige handhaving van de Grondwet van de zijde van het Gouvernement" vanzelf zou afnemen.'[150]

Ook de Tweede Kamer gaf de koning geen ruimte voor een onafhankelijke bemiddelende rol. De Kamer was gepolariseerd in blokken van orthodox protestanten onder leiding van Groen van Prinsterer, (liberale) conservatieven aangevoerd door Van Hall, en liberalen verenigd onder Thorbecke. Zo was de hiervoor genoemde Van der Linden – die evenals het kabinet-Thorbecke blind leek te zijn voor de gevoelens onder de bevolking – een goede vriend van Thorbecke. De koning verkeerde dus in een onmogelijke positie. Daarbij was de nieuwe grondwet met het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid pas recentelijk geïntroduceerd en moesten de grenzen nog worden afgebakend.

Anders dan men wellicht naar aanleiding van het Aprilincident zou verwachten, waren de daden van het nieuwe kabinet-Van Hall niet reactionair. Dat vormt ook een illustratie van het betoog hierboven dat de koning persoonlijk een liberale visie op de emancipatie van de katholieken had, maar door de politieke constellatie tot een meer conservatieve houding werd gedwongen, althans tot een houding die als conservatief werd geïnterpreteerd. In dat verband is het misschien veelzeggend dat voor het nieuwe ministerie voor Katholieke Eredienst een katholiek werd aangezocht. En het kabinet-Van Hall liet de omstreden katholieke kerkelijke hiërarchie intact.

De Aprilbeweging leidde dan ook niet tot het ongedaan maken van de hervormingen van 1848; de hervormingsijver werd hooguit wat beteugeld.[151] Dat blijkt ook uit het programma van het kabinet-Van Hall zoals opgenomen in de brief van 26 april aan de koning. De inhoud van deze brief is wel aangevoerd om aan te tonen dat het kabinet-Van Hall de koning meer bevoegdheden wilde geven. Niettemin staat in de brief vrij duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoerende macht in redelijk en wettelijk opzicht bij de ministers ligt. In zijn memoires beschreef Van Hall hoe hij in overleg met de koning tot een programma voor het kabinet kwam. Onderdeel daarvan was 'eerlijke en loyale uitvoering der

bestaande Grondwet'.[152] Van Hall was eigenlijk een man van het midden.[153] Veelbetekenend is de opmerking van zijn biograaf L.C. Suttorp dat Van Hall 'als kamerlid meer positie koos tegenover de *beginselen* van Groen dan tegenover die van Thorbecke; tegelijkertijd meer tegenover den *persoon* van Thorbecke dan tegenover dien van Groen. [...] Den gematigden liberaal herkent men onmiddellijk in de voorzichtige vermaningen, welke v. Hall meende te moeten richten tegen reactie en liberalisme.'[154]

Anders dan wat sommige geschiedenisboeken willen doen geloven, vormde de Aprilbeweging dus niet het decor voor een conservatieve coup. Juist de liberalen bezondigden zich aan polarisatie en zij creëerden het beeld van een conservatieve coup. Hun gedrag vormde in feite een natuurlijke reactie op de Aprilbeweging. Deze beweging belichaamde het protest van het protestantse volksdeel, dat het liberale kabinet verweet te laks met zijn belangen te zijn omgesprongen. Daarmee was de ministeriële verantwoordelijkheid in het geding.

De Aprilbeweging had nog wel een staartje. Zoals hiervoor bleek, betwijfelde het kabinet-Van Hall of het parlement wel voldoende vertrouwen van de kiezer genoot en daarom werd de Tweede Kamer ontbonden. Na de daaropvolgende verkiezingen op 17 mei 1853 bleek het overwicht van de liberalen en katholieken in de Kamer inderdaad gebroken. In het najaar kwam de Kamer te weten dat de internuntius in januari toch een gesprek met Thorbecke, Van Zuylen en Strens had gevoerd over de invoering van de bisschoppelijke hiërarchie. De ministers bleven echter volhouden dat ze niet gekend waren in de pauselijke plannen en dat het gesprek daarover ook niet was gegaan.[155] Zo bleef het twijfelachtig of het kabinet-Thorbecke de Kamer wel voldoende had geïnformeerd.[156] De katholieken achtten het raadzaam zich gedeisd te houden: 'En de nieuwe aartsbisschop, Monseigneur Zwijsen, reist van den Bosch naar Utrecht niet gekleed in zijn soutane, maar als keurig burger vermomd.'[157]

4

De Buitenzorgse troon als schavot voor minister Mijer

In de periode van 1866 tot 1868 vond een serie conflicten plaats tussen liberalen en conservatieven over de verhouding tussen kabinet en Tweede Kamer. Deze constitutionele crises kunnen worden herleid tot twee hoofdconflicten: de kwestie-Mijer 1866-1867 en de Luxemburgse kwestie 1867-1868. In beide gevallen besloot het conservatieve kabinet-Van Zuylen niet om het conflict te negeren of af te treden, maar om de overwegend liberale Kamer te ontbinden en nieuwe verkiezingen te houden.

In dit hoofdstuk wordt de kwestie rond minister Mijer en zijn promotie tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië onderzocht, waaruit blijkt hoezeer deze kwestie draaide om partijbelangen en hoe de ministeriële verantwoordelijkheid werd ingezet als middel in deze strijd. De vraag is dan ook relevant hoe partijen van dit leerstuk gebruikmaakten.[1]

Begin 1866 waren binnen het liberale kabinet-Thorbecke problemen ontstaan. Minister Isaäc Fransen van de Putte van Koloniën probeerde zich aan de invloed van Thorbecke te onttrekken. Hij behoorde tot de 'jonge liberalen', die van mening waren dat Thorbecke te behoudend was geworden en dat een groep jongere politici de toon zou moeten zetten. Na escalatie van een aantal meningsverschillen vroegen Thorbecke en de met hem bevriende minister van Justitie Nicolaas Olivier in februari 1866 hun ontslag. Het sinds de jaren veertig onbetwiste gezag van Thorbecke was onder de liberalen aan het afkalven. Iets soortgelijks overkwam de antirevolutionaire voorman Groen van Prinsterer in 1857, toen de antirevolutionaire kabinetsleider Justinus van der Brugghen hem bruuskeerde met een onderwijswet voor openbare in plaats van bijzondere, op antirevolutionaire leest geschoeide scholen.

Vervolgens werd Fransen van de Putte leider van een links-liberaal kabinet, zij het voor korte duur. In juni werd zijn wetsvoorstel voor Nederlands-Indië besproken. De medestander van Thorbecke Karel Poortman diende een voor het kabinet onaanvaardbaar amendement in, gesteund door de oud-liberale kring rond Thorbecke – ook wel thorbeckeanen genoemd – en door conservatieve Kamerleden. Na aanneming van het amendement trad het kabinet-Van de Putte af.[2] Omdat een oplossing voor de koloniale politiek moest worden gevonden, was het van belang een capabele minister van Koloniën te vinden. De conservatief Pieter Mijer, een voormalig koloniaal ambtenaar en al eerder minister van Koloniën, wist van deze situatie handig gebruik te maken. Hij gaf aan de antirevolutionair Jules graaf van Zuylen van Nijevelt – neef van de eerdergenoemde liberale minister van Buitenlandse Zaken Jacob baron van Zuylen van Nijevelt – te kennen dat hij hem had aanbevolen als kabinetsformateur en weliswaar tevreden te zijn met zijn pensioen, maar best te willen deelnemen, op voorwaarde dat hij na de begrotingsbehandeling gouverneur-generaal zou worden. In zijn autobiografische herinneringen verhaalt Van Zuylen van Nijevelt hoe hij vervolgens een kabinet formeerde met Mijer als minister van Koloniën.[3] In de zomermaanden verdedigde Mijer zijn begroting en in het najaar van 1866 volgde zijn benoeming.

Jules van Zuylen, evenals zijn oom minister van Buitenlandse Zaken geworden, was niet bijzonder geliefd bij de liberalen, mede doordat hij Thorbecke had geïnterpelleerd over de zogeheten Limburgse brievenkwestie in najaar 1865. Minister van Financiën Gerard Betz en een onbekende andere minister hadden invloed uitgeoefend op verkiezingen in Limburg door de bevolking een belastingvoordeel te geven. Aangezien er aanwijzingen waren dat Thorbecke er meer van wist, had Van Zuylen een voorstel tot enquête gedaan. De aanhangers van Thorbecke waren natuurlijk tegen, maar ook de aanhangers van Fransen van de Putte vonden een dergelijk onderzoek te riskant, zodat de liberalen het voorstel eensgezind konden afwijzen. Thorbecke had de interpellatie weliswaar overleefd, maar zijn prestige was erdoor verbleekt.[4]

De overstap van Mijer naar het gouverneur-generaalschap leidde vervolgens tot een heftig conflict tussen het conservatieve kabinet-Van Zuylen en de overwegend liberale Tweede Kamer. De Kamer nam de motie-Keuchenius aan waarin Mijers overstap werd afgekeurd. De regering besloot ver-

Foto rond 1860 door R. Severin van de conservatief Pieter Mijer (1812-1881), een koloniaal specialist met een succesvolle rechtelijke loopbaan in Nederlands-Indië. Mijer was minister van Koloniën in het kabinet-Van der Brugghen, daarna Tweede Kamerlid (1860-1866) en vervolgens weer minister van Koloniën in het kabinet-Van Zuylen. Hij werd het middelpunt van een politiek conflict, toen hij al kort na zijn aantreden werd benoemd tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië.

volgens de Kamer te ontbinden, een koninklijke proclamatie te publiceren en verkiezingen uit te schrijven. De liberalen verloren een aantal zetels, maar konden hun parlementair overwicht net handhaven. De nieuwe Kamerleden stelden bij de begrotingsbehandeling van Koloniën in februari 1867 de ontbinding ter discussie.

Het tweede grote conflict begon toen de overwegend liberale Tweede Kamer in najaar 1867 haar goedkeuring onthield aan de begroting van Van Zuylen vanwege diens beleid ten aanzien van Luxemburg. De regering vond echter dat er niets op haar beleid viel aan te merken en ontbond de Kamer voor de tweede maal. De verkiezingen daarna hadden nauwelijks gevolg voor de machtsverhoudingen. Vervolgens nam de nieuwe, overwegend liberale Tweede Kamer in het voorjaar van 1868 de motie-Blussé aan, waarin zij de ontbinding afkeurde. Omdat het kabinet hier niet op reageerde, verwierp de Kamer vervolgens de begroting van Buitenlandse Zaken voor de tweede keer. Ten slotte koos het kabinet toch eieren voor zijn geld en trad af.

Aangezien de gebeurtenissen van 1866 tot 1868 twee verschillende onderwerpen betreffen, namelijk de benoeming van Mijer en het beleid ten aanzien van Luxemburg, worden ze hierna afzonderlijk besproken. De kwestie-Luxemburg komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. De gebeurtenissen hebben beide de ministeriële verantwoordelijkheid verder vormgegeven.

Volgens het gangbare geschiedbeeld is door de hierboven besproken gebeurtenissen de zogeheten vertrouwensregel tot stand gekomen, namelijk dat een kabinet moet aftreden wanneer het vertrouwen van de Kamer ontbreekt. Het zou hebben gedraaid om de vraag of het kabinet met de koning, dan wel de Kamer het uiteindelijk voor het zeggen had.[5] In dit hoofdstuk zal echter blijken dat het eerder botsingen tussen politieke partijen waren dan tussen constitutionele machten. De groeperingen in de Tweede Kamer moesten elkaar beconcurreren om een regering te kunnen vormen, ontwikkelden zich in politiek en relationeel opzicht en leerden zich ook de rol van oppositiepartij eigen te maken. Het constitutioneel bestel van 1848 kristalliseerde zich hiermee verder uit.

Partijen gebruikten de ministeriële verantwoordelijkheid in feite om hun conflicten te kanaliseren. De partijconflicten bleven niet beperkt tot de Haagse politiek, maar raakten de hele maatschappij. Zoals is gebleken, was de Tweede Kamer al in 1848 uitgegaan van het vertrouwensbeginsel en speelde dit beginsel ook een prominente rol tijdens de Aprilbeweging in 1853. Anderzijds blijkt dat het beginsel wel werd toegepast, maar dat de interpretaties van ministeriële verantwoordelijkheid en bijbehorende be-

grippen nog zo diffuus waren, dat nog niet van een regel kon worden gesproken.

Volgens de gangbare opvatting zijn de crises van 1866-1868 academische kwesties geweest, omdat het constitutioneel koningschap een gevestigde praktijk zou zijn geweest en het publiek er nauwelijks op reageerde.[6] Meestal worden deze crises geweten aan het conservatieve kabinet-Van Zuylen, dat reactionair zou zijn geweest. Politicus en historicus Willem de Beaufort schreef in 1895 zelfs dat de conservatieve ministers 'een van die onverklaarbare fouten [begingen], die zelfs den meest wijsgeerigen geschiedschrijver in de verzoeking zouden brengen om aan den invloed van het blinde noodlot te gelooven'.[7] Volgens rechtshistoricus Ernst van Raalte beging het kabinet bij de bestrijding van de motie-Keuchenius de bedenkelijke fout om de Kroon in discussie te brengen.[8]

In dit hoofdstuk zal blijken dat er nog niet zoiets was als een eenduidige interpretatie van het constitutioneel koningschap, de positie van het kabinet en de ministers, en de rol van het parlement. Er leefden diverse standpunten over de verhouding tussen de constitutionele machten. De bovengenoemde crises hebben verdere ontwikkeling en afbakening daarvan bevorderd. Zo werd voor het eerst een – bedekte – discussie gevoerd over de vraag of er nog plaats was voor een monarchie en zo ja, welke plaats. Ook kwam de verhouding tussen regering enerzijds, regeringspartij en oppositiepartij anderzijds, en de betekenis van meerderheid en minderheid in de Kamer aan de orde. Al die kwesties hielden de gemoederen gedurende twee jaar gevangen. De Tweede Kamer vergaderde over bijna niets anders meer en de krantenkolommen stonden er bol van.[9]

De uitkomst van de crises luidde dat ministers moesten opstappen wanneer een Kamermeerderheid geen vertrouwen meer in hen stelde, ongeacht de redelijkheid daarvan. In feite werd daarmee de basis gelegd voor de huidige constitutionele democratie, waarin politieke partijen de basis vormen en de politieke meerderheid in het parlement het primaat heeft. De vraag wat rechtvaardig of redelijk is, wordt in de politiek dus niet per se in redelijkheid bepaald, maar wordt in feite beantwoord door de partij of partijen die de meerderheid hebben.

De eerste honderd dagen van het kabinet-Van Zuylen

In augustus en september 1866 werd in de Tweede Kamer Mijers begroting voor Koloniën behandeld. Vanaf het begin had het nieuwe antirevolutionaire Kamerlid Levinus Keuchenius een belangrijk aandeel in het debat. De betogen van parlementsleden en minister getuigden van grote kennis van zaken en speelden zich af op hoog niveau. De relatief zeer uitvoerige discussie geeft de indruk dat Keuchenius en de liberale oppositie doelbewust op een crisis aanstuurden.

Na de begrotingsbehandeling midden september schreef de liberale *NRC* dat al bij het aantreden van het kabinet het gerucht had gecirculeerd dat Mijer de portefeuille van Koloniën had aangenomen op voorwaarde dat hij na de begrotingsbehandeling gouverneur-generaal van Nederlands-Indië zou worden. Zij was daarop tegen, omdat zij vond dat Mijer eerst de doelstellingen van het kabinet zou moeten verwezenlijken.[10] Vervolgens werd de benoeming van Mijer en het ontslag van de toenmalige liberale gouverneur-generaal Ludolph baron Sloet van de Beele bekendgemaakt.[11] De *NRC* beschuldigde Mijer ervan dat hij allerlei liberale amendementen had geslikt om de begroting goedgekeurd te krijgen. Volgens de krant was de politieke toestand vrij zonderling, omdat liberale Kamers tegenover een conservatief kabinet stonden: 'De scheuring in de liberale partij maakt alleen aan dit kabinet het regeren mogelijk.'[12] Het kabinet had dan ook geen gouverneur-generaal mogen benoemen, omdat onduidelijk was van welke richting deze moest zijn.

Het *Dagblad* schreef dat de geruchten die bij de formatie van het kabinet al in omloop waren, eindelijk waren bevestigd.[13] Hoewel deze conservatieve krant zelf ook niet enthousiast was, schreef zij dat de oppositionele pers al eerder het kabinet ongeloofwaardig had proberen te maken door het 'antirevolutionair' te noemen, met het argument dat de antirevolutionair Van Zuylen er de formateur en leider van was.[14]

Veel Kamerleden konden zich evenmin in de overstap van Mijer vinden, zo bleek bij de behandeling van het antwoord op de troonrede op 24 september. De liberaal Jean de Laat de Kanter betoogde dat 'op de eendragtige zamenwerking tusschen Regering en Vertegenwoordiging slechts dan [is] te rekenen, wanneer zij het gevolg is van bij de Vertegenwoordiging bestaand vertrouwen in en overeenstemming met de raads-

lieden der Kroon'.[15] Mijer had in de Eerste Kamerzitting op 4 juni verklaard dat de koning het koloniale vraagstuk als de raison d'être van het kabinet beschouwde. Gelet daarop vroeg De Laat de Kanter hoe deze doelstelling zonder Mijer nog kon worden gehaald. Hij paste dus meteen het vertrouwensbeginsel toe en stelde het vertrouwen in het hele kabinet ter discussie.

Van Zuylen gaf namens de regering een nietszeggend antwoord. Dat werd te gortig voor de conservatief-liberaal en voormalig militair jhr. Carel Storm van 's-Gravesande, die uitbarstte: 'dat ik de houding onwaardig vind, zoowel van de Regering als van den man die hier voor de koloniale quaestie bepaald optreedt en zegt: dit en dat zal ik doen, terwijl hij weet dat hij het niet doen en vertrekken zal'.[16] Storm redeneerde dat Mijer tegenover de Kamer zijn begroting had verdedigd en dat de begroting neerkwam op plannen voor het volgend jaar, en daarmee dus persoonlijk beleid inhield. Gelet op dit individueel karakter van de begroting moest Mijer deze zelf uitvoeren en niet tussentijds vertrekken. Hoewel onuitgesproken, gaf Storm hiermee in feite een nadere invulling aan het begrip ministeriële verantwoordelijkheid. Een minister committeerde zich aan een programma, zoals vervat in de begroting van zijn ministerie, en moest dit dan ook uitvoeren. Storm liet weten dat zijn vertrouwen ernstig was geschokt.

Vervolgens benadrukte De Laat de Kanter dat het kabinet op grond van het vertrouwensbeginsel uit andere personen had moeten bestaan: 'waarom anderen in het Kabinet zitten moesten – ik spreek natuurlijk van de politieke rigting en niet van de personen – dan antwoord ik, dat het Kabinet de meerderheid in deze Kamer niet voor zich heeft; dat geen Kabinet met vrucht tot heil des lands met de minderheid regeren kan, en dat, zoolang het niet is een Kabinet van de meerderheid, het ook nooit kan geacht worden een nationaal Kabinet te zijn'.[17] Evenals in 1853 werd gedaan, koppelde De Laat het vertrouwensbeginsel aan de publieke opinie. Een kabinet was gedragen door de natie en was daarmee een nationaal kabinet, wanneer dit het vertrouwen van de Kamermeerderheid genoot. Op de achtergrond speelde de notie dat het parlement geacht werd het hele Nederlandse volk te vertegenwoordigen, zoals neergelegd in de grondwet. Interessant is dat hier een bijna monistische visie op de verhouding tussen kabinet en Kamer klinkt. De Laat de Kanter beschouwde

De liberaal Jean de Laat de Kanter (1825-1883), advocaat, gemeentesecretaris en schoolopziener, nam het voortouw bij de kritiek op de overstap van minister van Koloniën Mijer naar het gouverneur-generaalschap van Nederlands-Indië. De Laat de Kanter werd Tweede Kamerlid in 1864. Na de Kamerontbinding in 1866 naar aanleiding van de motie-Keuchenius werd hij niet herkozen. Foto van Maurits Verveer uit 1866.

Kamer en kabinet niet als twee tegenovergestelde of dualistische machten: het kabinet moest het vertrouwen van de Kamer genieten en dat vertrouwen genoot het kabinet alleen wanneer een Kamermeerderheid zich ook in de politieke samenstelling van de regering kon vinden. Dit monisme is een nieuwe notie en zou uiteindelijk de oplossing van de crises van 1866 tot 1868 bepalen.

Na schorsing van de zitting kwam de antirevolutionair Keuchenius aan het woord, die zich achter Storm schaarde. Aangezien het kabinet een conservatief en antirevolutionair signatuur had, leek zijn machtsbasis door dit optreden verder af te brokkelen. Na diverse betogen reageerde Storm op minister Van Zuylen: 'De Minister zegt: de Koning was betrekkelijk de benoeming van den heer Mijer geheel vrij. Ik zal daar niets van zeggen; ik wensch den naam des Konings niet in het debat te mengen; dat is, mijns inziens, zeer inconstitutioneel.'[18] Van Zuylen meldde hierop dat hij had bedoeld dat de regering en niet de koning vrij was. De onschendbaarheid van de koning, hoewel omfloerst en daarmee een nogal mythisch begrip, was kennelijk geen discussiepunt. De Kamer hield uitsluitend de ministers verantwoordelijk.

De motie-Keuchenius: het begin van partijpolitiek

Een paar dagen later gooide de opvolger van Mijer als minister van Koloniën, Nicolaas Trakranen, de knuppel in het hoenderhok door te beweren dat hij Mijer had voorgedragen voor het gouverneurschap en daarin geheel vrij te zijn geweest. Dit riep een reactie op van Keuchenius, die uit een eerdere parlementaire rede van jhr. Pieter Elout van Soeterwoude citeerde, evenals Groen van Prinsterer een voorman van de antirevolutionairen en op dat moment lid van de Raad van State: 'Mijns inziens is de kracht der grondwettige monarchie niet gelegen in een beroep op het Koninklijk praerogatief, maar in de wijze waarop ten gevolge der grondwettige, naauwgezette en belanglooze medewerking van de raadslieden der Kroon die regten worden uitgeoefend. Wij [de Kamer – DS] zijn dus slechts gevaarlijk voor die Ministers wier medewerking den toets niet kan doorstaan, en die onder een beroep bij de Kroon op de ministeriele verantwoordelijkheid, en bij de Vertegenwoordiging op Koninklijke praero-

gativen, soms eigen zaken schijnen te verwarren met 's lands zaken.'[19] Keuchenius besloot zijn lange toespraak met een motie, waarmee hij het initiatief van De Laat de Kanter overnam:

> De Kamer, de gedragslijn van het Kabinet ten opzichte van de uittreding van den Minister van Koloniën, mr. P. Mijer, afkeurende, gaat over tot de orde van den dag.[20]

Het is opvallend dat Keuchenius deze motie indiende, want hij zat pas een paar maanden in de Kamer, was nog onder Mijer secretaris-generaal van Koloniën geweest, en zijn levensbeschouwelijke stroming werd in het kabinet vertegenwoordigd. De liberalen sloten nu de gelederen. Zo konden Cornelis van Heukelom en Willem Jonckbloet – medestanders van Fransen van de Putte en daarom 'putteanen' genoemd – zich er niet mee verenigen dat het kabinet de minister van Koloniën in aanmerking liet komen voor de post van gouverneur-generaal, terwijl het koloniaal beleid juist op de schop moest en het daarvan zijn hoofdtaak had gemaakt. De conservatief-liberalen Storm van 's-Gravesande en Michel Godefroi, voormalig minister van Justitie, veroordeelden evenzeer de handelwijze van het kabinet, waarbij een minister die een taak op zich had genomen en daarvoor beleid had ontworpen, naar een andere functie werd gepromoveerd voordat hij zijn beleid had uitgevoerd. Al deze liberalen stelden in feite dat ministers de door hen opgenomen taken en beleid ook daadwerkelijk moesten uitvoeren. Ministers waren pas van hun verantwoordelijkheid ontslagen als zij dit hadden gedaan. Het was een meer uitgewerkte variant van Storms eerdere stelling dat een minister zijn begroting zelf moest uitvoeren.

De conservatief Jan Rochussen – voormalig kabinetsformateur, minister, gouverneur-generaal en op dat moment minister van Staat – stond geheel alleen in zijn stelling dat het uitsluitend een benoemingsrecht van de koning betrof, waar de Kamer niets mee te maken had. De liberale conservatief Jan Heemskerk, minister van Binnenlandse Zaken, hield een meer geraffineerd betoog, dat erop neerkwam dat het kabinet weliswaar voor iedere daad van de koning verantwoordelijk was – hij noemde dit het ABC van de constitutionele politiek – maar dat Kamer en regering volgens de grondwet verschillende bevoegdheden hadden. Benoeming

en ontslag van ministers en van de gouverneur-generaal waren opgedragen aan de koning als hoofd van de uitvoerende macht, en de Kamer had hier niets mee te maken.

Heemskerk bedoelde waarschijnlijk dat de regering zelfstandige bevoegdheden bezat die de Kamer niet ter discussie kon stellen. Ook Thorbecke had dit vroeger als minister betoogd. Zo ging de *NRC* in op het beroep van Heemskerk op een precedent, namelijk dat Thorbecke als minister kritiek op de benoeming van een hoogleraar had gepareerd door te wijzen op de uitvoerende macht van de koning. De *NRC* vond de benoeming van een hoogleraar echter niet vergelijkbaar met die van een gouverneur-generaal.[21] Wat de *NRC* niet noemde en Heemskerk kennelijk ook niet wist, was dat Thorbecke in een parlementaire rede in 1849 zelfs had betoogd dat de vertrouwensvraag juist tussen de ministers en de koning speelde, en dat de vertegenwoordiging niet geroepen was om te vertrouwen, maar om voor het landsbelang te waken.[22] Thorbecke kende de regering toen zelfstandige bevoegdheden toe, waarmee het parlement zich niet mocht bemoeien. De stelling van Heemskerk was dus niet zo heel vreemd. Zoals al opgemerkt, wekken de Kamerhandelingen en de *NRC* de indruk dat de liberalen doelbewust aanstuurden op een regeringscrisis. In het verlengde daarvan betoogde het *Dagblad* dat de motie de koning het recht ontnam om ministers naar welgevallen te benoemen en te ontslaan, waarmee het desbetreffend grondwetartikel terzijde werd geschoven en de uitvoerende macht in handen kwam van een met moties regerende Kamer.[23]

De volgende dag werd Heemskerk bijgevallen door enkele conservatieven, namelijk de verstokte antiliberaal jhr. Willem de Brauw, de antirevolutionair Theo baron van Lynden van Sandenburg – deze nam vriendelijk doch resoluut afstand van zijn politiek geestverwant Keuchenius – en de gematigde Willem baron van Goltstein van Oldenaller, neef van Jan Karel van Goltstein. Van Goltstein liet doorschemeren dat het een politieke afrekening betrof: 'Reeds in den voorzomer, vóór dat de heer Keuchenius nog tot lid dezer Kamer gekozen werd, is mij deze motie voorspeld, en is mij gezegd, dat indien de heer Mijer naar Indie wierd gezonden, bij gelegenheid van het adres van antwoord wel zorg zou gedragen worden, dat aan die uitzending geen gevolg kon worden gegeven.'[24]

De thorbeckeaanse liberaal Daniël van Eck negeerde deze opmerking

en betoogde fel dat een benoeming neerkwam op een handeling van het kabinet en dat een handeling van het kabinet niet aan de controle van de Kamer kon worden onttrokken. Anders zouden bezwaren op de koning worden betrokken en de koninklijke onschendbaarheid in gevaar worden gebracht. Op de uitlating van Heemskerk dat de motie niet zomaar uit de lucht had mogen vallen, maar dat voorafgaand onderzoek had moeten plaatsvinden, repliceerde Van Eck: 'dat de zaak reeds lang en breed in de dagbladen en van alle zijden is besproken, en dat de beraadslagingen over de algemeene strekking van het adres van antwoord voornamelijk over dat punt hebben gelopen.'[25] Opmerkelijk is dat Van Eck constateerde dat de kwestie-Mijer uitvoerig aandacht had gekregen in de pers. Dat lijkt een groot verschil met de situatie in 1853, toen de Kamer nog uit een aparte wereld leek te bestaan en zich weinig gelegen liet liggen aan de publieke opinie. Van Eck leek zelfs te suggereren dat de kwestie een buitenparlementaire oorsprong had: het feit dat de benoeming van Mijer in de dagbladen zo afkeurend werd besproken, zou hebben meegespeeld bij het indienen van de motie van afkeuring.

Bij de stemming over de motie van Keuchenius, die met 39 tegen 23 stemmen werd aangenomen, bleek een duidelijke blokvorming van liberalen en conservatieven. De conservatieven, ook katholieken en antirevolutionairen, stemden tegen. De voorstemmers bestonden uit liberalen, twee katholieke liberalen en Keuchenius als enige antirevolutionair. Verder is opvallend dat de Kamer bijna twee keer zo veel liberalen als conservatieven telde. In het vervolg van de gebeurtenissen zou dit grote overwicht aanzienlijk afnemen.

Ministeriële verantwoordelijkheid ten dienste van partijstrijd

De motie-Keuchenius scheidde de geesten. In het *Dagblad* reageerde een anonymus op een artikel uit de *Arnhemsche Courant* waarin de regering werd beschuldigd van nepotisme, omdat zij conservatieve bondgenoten in de Raad van State wilde benoemen. De Raad van State gaf adviezen over wetgeving en behandelde geschillen van bestuur. De auteur fulmineerde verontwaardigd dat juist het liberale kabinet vier jaar lang vriendjespolitiek had bedreven bij de Raad van State.[26] Kennelijk werden bepaalde ambten langs partijpolitieke lijnen opgevuld. Hieruit blijkt dat de

opkomende partijvorming in het parlement zich ook begon uit te strekken tot belangrijke bestuursfuncties bij de overheid.

De liberalen streefden volgens het *Dagblad* een alles overheersende partijpolitiek na. Uit jaloezie was eerst onderlinge strijd gevoerd, maar nu hadden zij zich weer verenigd in hun honger naar macht. De in de Kamer regerende liberale factie had eerst een dode letter gemaakt van de grondwetsbepaling dat de koning het oppergezag had over de koloniën, en vervolgens van de bepaling dat hij de uitvoerende macht bezat. Benoemingen van het kabinet hadden voortaan haar goedkeuring nodig en dat betekende volgens het *Dagblad* dat zij ging voorschrijven wie er benoemd moest worden: 'Wanneer *wij* – zegt die factie – Fransen van de Putte willen tot gouverneur-generaal, zult *Gij* dan, Koning der Nederlanden, den moed hebben een ander te benoemen?'[27] Het *Dagblad* refereerde aan het gerucht dat Fransen van de Putte eigenlijk gouverneur-generaal had willen worden.[28]

De oppositie had wel degelijk geprobeerd om de benoeming van Mijer ongedaan te maken. Zo blijkt uit correspondentie dat de invloedrijke liberale politicus Pieter van Bosse er in oktober 1866 (nog) van overtuigd was dat Mijer teruggeroepen kon worden als het kabinet zou zijn gevallen. Ook had Keuchenius publiekelijk verklaard dat de staatsrechtelijke gevolgen van zijn motie hem niet deerden, als Mijer maar niet naar Indië zou gaan.[29] Na afloop van de Kamerzitting had de oppositie dan ook overmoedig verklaard, aldus het *Dagblad*, alleen een regering te willen vormen op voorwaarde dat de benoeming zou worden herroepen. Het *Dagblad* betoogde dat de kiezers zouden moeten beslissen of de Kamer de koning tot stropop mocht maken en de republiek kon uitroepen. De keuze was in feite tussen Oranje boven of overheersing door de liberale factie.[30]

De grondwetsbepaling in artikel 53 dat de koning onschendbaar was en de ministers verantwoordelijk waren, stond centraal in de NRC. Volgens de redactie moest de koning wel op advies van zijn ministers handelen, omdat hij moeilijk alles alleen kon uitzoeken. De koning was echter kwetsbaar omdat zijn ministers hem al dan niet opzettelijk verkeerd advies konden geven. De ministers zouden zich vervolgens weer achter de koninklijke mantel kunnen verschuilen. De ministeriële verantwoordelijkheid maakte de ministers echter zelf verantwoordelijk, en de daaraan gekoppelde koninklijke onschendbaarheid zorgde ervoor dat zij die verantwoordelijkheid

niet konden afschuiven op de koning. De koning kon geen kwaad doen, want een regeringshandeling kon alleen met medewerking van een minister plaatsvinden.[31] De *NRC* verdedigde in dit artikel dus een volledige en exclusieve ministeriële verantwoordelijkheid. Bij benoemingen kon de koning alleen een ministerieel besluit medeondertekenen en niet zelfstandig besluiten. De krant verweet de oppositie dat zij deze beginselen opzettelijk probeerde te vergeten.

De *NRC* beargumenteerde in feite het nut van de ministeriële verantwoordelijkheid en koninklijke onschendbaarheid. Omdat de koning niet alles kan doen en weten, zijn de ministers in diens plaats verantwoordelijk geworden. De krant ging eraan voorbij dat deze argumentatie ook zou kunnen opgaan voor de ministers. Ook een minister kan immers niet voor alles zorgen en moet dus op zijn ambtenaren vertrouwen. Het is dus een cirkelredenering omdat niet alles kan worden uitgezocht en behandeld; er is altijd een beperking in tijd en middelen. Opvallend is verder dat de *NRC* hier afstand nam van haar positie in 1853, toen zij de koning nog zelfstandige macht toedacht. Zij was er toen namelijk van uitgegaan dat de koning het recht had om zelfstandig functionarissen te benoemen en te ontslaan.

Volgens het *Dagblad* werd Keuchenius niet gesteund door de antirevolutionaire richting. De 'radicalen' hadden al in juni besloten een eventuele benoeming van Mijer af te keuren. Keuchenius had zich door hen laten gebruiken, want eerder had hij juist de koninklijke rechten willen uitbreiden. Ontbinding lag voor de hand omdat 'geen onzer politieke partijen' in staat was om een kabinet te vormen dat op een bepaalde meerderheid kon rekenen. De kiezers moesten laten weten wat zij wilden.[32] Ook het katholieke blad *De Tijd* kwam op voor de rechten van de koning. Naar de mening van *De Tijd* hadden de liberalen doelbewust Keuchenius aangezocht om daarmee de aandacht af te leiden van hun 'partijbedoelingen'. Zij wilden een liberaal kabinet en een liberale gouverneur-generaal.[33] Liberaal-conservatieve bladen, zoals het *Volksblad*, spraken van 'politieke partijzucht'.[34]

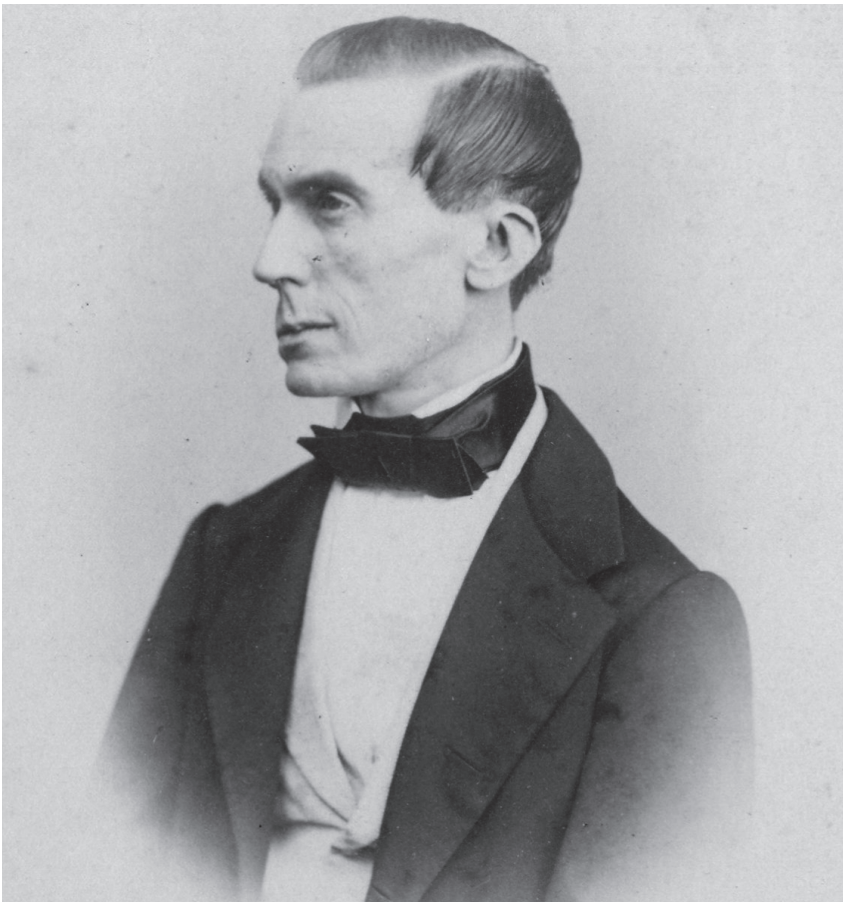
De *NRC* wees echter op de mening van Groen van Prinsterer in diens *Parlementaire studien en schetsen* dat de motie niet inconstitutioneel was, omdat de Kamer regeringsdaden mocht beoordelen. Groen vond zelfs dat

het kabinet met zijn kritiek inbreuk had gemaakt op de rechten van de Kamer.[35] Het aandringen van conservatieve zijde op een toespraak van de koning achtte hij ongewenst, omdat de koning geen partij moest kiezen en weliswaar onschendbaar, maar niet onfeilbaar was.[36] Wat de *NRC* niet vermeldde was dat Groen ook schreef dat Keuchenius met de liberalen was verenigd onder antirevolutionaire vlag, omdat de motie uitging van het christelijk-historisch beginsel dat, aldus Groen, zowel de vrijheid verdedigde als het gezag beschermde. De vlag was volgens Groen ook anti-thorbeckeaans, omdat hijzelf Thorbecke en diens laatste kabinet had bestreden vanwege 'een *ministeriële dictatuur* die, meesteres van het *praerogatief der Kroon*, niet ongaarne de volksvertegenwoordiging, mijns inziens, volksorgaan, zou doen ontaarden in een *legislatief collegie*, zoo niet in een *regerings-instrument*'.[37] Groen verweet Thorbecke dat hij zich aan dezelfde regeerstijl had bezondigd als het kabinet-Van Zuylen. Ook Thorbecke had nadruk gelegd op eigen bevoegdheden van de regering. Hij had zich in feite nog dominanter gedragen en de Kamer ondergeschikt gemaakt.

Het *Dagblad* merkte met spijt op dat Groen van Prinsterer de kant van Keuchenius had gekozen, waardoor de antirevolutionaire partij verdeeld was geraakt. De krant impliceerde dat Groen en antirevolutionairen weinig met liberalen gemeen hadden: zij wensten immers 'zuivering en versterking van de Kamer in christelijk-nationalen, anti-modernen zin en geest'.[38] Het *Dagblad* refereerde aan de vrees van het antirevolutionaire weekblad *De Heraut* dat Keuchenius zich door de liberalen had laten gebruiken om het gezag van de koning verder te verzwakken en de conservatieve regering te vervangen door een liberale.[39] Veel orthodox-protestantse kiezers raakten door Groens houding in deze kwestie van hem vervreemd.[40]

Rollenspel bij de verkiezingen voor een nieuwe Kamer

De in de Kamer heersende strijd over personen en ministeriële portefeuilles was volgens het *Dagblad* te wijten aan het verschijnsel dat afgetreden ministers gewoonlijk terugkeerden als volksvertegenwoordiger. De *Kölnische Zeitung* had de Kamer dan ook een invalidenhuis van gevallen ministers genoemd. Het *Dagblad* pleitte voor een verbod voor een minister of gouverneur-generaal om binnen vier jaar na aftreden volksvertegenwoordiger te worden. De krant wees erop dat de liberalen Fransen van



Antirevolutionair Levinus Keuchenius, gefotografeerd door A. Greiner in 1868. Trouwe volgeling van Groen van Prinsterer, die in Nederlands-Indië onder meer advocaat was en daarna in Nederland secretaris-generaal van het ministerie van Koloniën. Van 1866 tot 1868 en ook later Tweede Kamerlid. Zijn motie van afkeuring over het aftreden van minister Mijer leidde tot een serie conflicten tussen liberalen en conservatieven. Keuchenius had een verminkt gezicht en sprak moeilijk, maar desondanks hield hij lange redevoeringen.

de Putte, Geertsema, Van Bosse, Thorbecke en Olivier na de val van het kabinet-Thorbecke, respectievelijk het kabinet-Fransen van de Putte weer Kamerlid waren geworden en nu het conservatieve kabinet probeerden te laten vallen. Zij noemde de Tweede Kamer een uitzendbureau voor ministers.[41]

Een dag later klaagde het *Dagblad* over de middelmatigheid van de volksvertegenwoordigers. Het citeerde uit de katholieke *Noordbrabanter*, die pleitte voor mannen van karakter en beginselen in plaats van de 'quasi liberale politieke niemendallen' van de liberale factie 'die ze als speelballen gebruikt, zoolang hare belangen dit schijnen te vorderen, om ze op een gegeven oogenblik als ballast over boord te werpen, als zij den leider niet meer kunnen van dienst zijn'.[42] Ook citeerde de krant uit het *Utrechtsch Dagblad*, waarin werd betoogd dat men moeilijk van de koning kon verwachten dat hij gehoor zou geven aan een wispelturige, telkens wisselende Kamermeerderheid en binnen zeven maanden achtereenvolgens drie kabinetten zou benoemen.

Het was toch veel minder de vraag of de Kamer de wettelijke bevoegdheid bezat tot afkeuren, dan wel of het behoorlijk was om daarvan in dit geval gebruik te maken, zo meende het *Dagblad* met *De Tijd*. Ook verwees de krant naar een bericht in de *Tilburger* dat een liberaal Kamerlid aanvankelijk had willen tegenstemmen, maar daarvan afzag, nadat een invloedrijk vertegenwoordiger van diens kiesdistrict had gedreigd met sancties.[43] In een ander artikel refereerde het *Dagblad* aan de *Étoile Belge*, die de inmiddels gepubliceerde proclamatie van de koning verdedigde als poging om, tegen de partijvorming in, meer continuïteit in het landsbestuur te krijgen: 'De politieke demoralisatie en dissolutie, die het gevolg zijn geweest van het absoluut bestuur van den heer Thorbecke, hebben inderdaad in Nederland zulk een abnormalen parlementairen toestand in het leven geroepen, dat de constitutionneele en regtstreeksche tusschenkomst van het Koningschap des te verklaarbaarder wordt.'[44] Deze Belgische krant doelde op het aspect van het koningschap als bemiddelaar in het evenwicht tussen de constitutionele machten.

Hier is dus sprake van een ontwikkeling in partijvorming of zelfs partijdiscipline. Zo is bekend dat Thorbecke veel invloed kon uitoefenen op de kandidaatstelling in kiesdistricten en zijn voormalige pupillen van de universiteit met succes promootte. Het *Dagblad* zag de koning als tegenwicht tegen het parlement. De koning kon een willekeurige parlementaire meerderheid corrigeren. De krant gaf in feite een verklaring waarom Nederland, anders dan België, geen volkssoevereiniteit kende. Hiermee hangt samen een dualistische visie op de verhouding tussen regering en parlement. Het *Dagblad* zag het kabinet dus niet als verlengde van een

parlementaire meerderheid, zoals in de monistische visie, maar als een zelfstandige entiteit. Ook conservatieve Kamerleden zagen het conservatieve kabinet niet als hun verlengde en stelden zich er onafhankelijk van op. Zoals zal blijken, meenden echter steeds meer liberale Kamerleden en liberale pers dat het kabinet de uitdrukking moest zijn van de Kamermeerderheid en zagen zij het kabinet veel meer in het verlengde daarvan.

De primaire taak van elke volksvertegenwoordiging was om te controleren en kritiek uit te oefenen, en niet zozeer om wetgeving vast te stellen, schreef de liberale Leidse hoogleraar staatsrecht Johan Buys naar aanleiding van deze kwestie in de brochure *Het regt van de Tweede Kamer*.[45] De *NRC*, die de brochure had besproken, meende dat de discussie over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid in feite ging over het behoud van de grondwet. De grondwet vormde een waarborg dat menselijke hartstochten geen overwicht kregen op het algemeen belang.[46] In feite beriep de krant zich op de constitutie van 1848 om de positie van de liberalen te legitimeren. De liberalen probeerden de grondwet voor zich te monopoliseren. Verderop in de krant werd de uitspraak van Buys geciteerd dat de leer van het kabinet het einde zou betekenen van de algemene politieke verantwoordelijkheid die in 1848 na ruim dertigjarige strijd was verkregen. Buys beschouwde deze verantwoordelijkheid als 'de spits' en 'het eigenlijk levenwekkend beginsel' van de constitutie. Hij hoopte dat de uitslag van de verkiezingen voor de conservatieven geen positief precedent zou vormen.[47]

Keuchenius noemde verwatering van beginselen de boosdoener van de crisis. Sterke principes in een kabinetsprogramma zouden zorgen voor een duidelijke afbakening van verantwoordelijkheden.[48] In feite poneerde Keuchenius dat de identiteit van partijen onvoldoende duidelijk was. Deze analyse sluit aan bij het beeld in kranten en Kamerdebat dat de diverse politieke groeperingen door trial en error op zoek waren hoe zij het beste konden functioneren in het nieuwe parlementaire bestel van 1848 – met een zelfstandig parlement en ministeriële verantwoordelijkheid – en wat het betekende om een regering te vormen, respectievelijk als oppositiepartij op te treden.

In de hete verkiezingsstrijd van oktober 1866 citeerde het *Dagblad* de conservatief-liberale hoogleraar jhr. Jeronimo de Bosch Kemper uit het *Volks-*

blad, waarin deze betoogde dat de ministers hun verantwoordelijkheid voor benoemingen hadden erkend, maar dat de Kamer haar bevoegdheden te buiten was gegaan, omdat zij de benoeming van Mijer ongedaan had willen maken. Bovendien vond Kemper dat de Kamer haar mening alleen via een adres aan de koning en niet via een motie van orde kon laten blijken. Ook had zij niet meteen mogen afkeuren, maar eerst inlichtingen aan de minister moeten vragen en dan een enquête moeten houden.[49] Vervolgens refereerde het *Dagblad* aan een bericht in het *Handelsblad* van 20 oktober dat de twee 'fractiën', waarin de liberale partij eind 1865 was uiteengevallen, het steeds beter met elkaar konden vinden. Het citeerde: 'De toenadering was reeds zigtbaar bij de stemming over de motie-Keuchenius, doch latere besprekingen hebben de verblijdende uitkomst gehad, dat de vroegere verdeeldheid heeft opgehouden.'[50] Ook de *NRC* verwees naar deze mededeling.[51] De liberalen hadden kennelijk baat bij de crisis rond de motie-Keuchenius. De strijd tegen de conservatieven had de scheuring in hun gelederen geheeld.

De stelling van De Bosch Kemper dat de Kamer te ver was gegaan door te willen meeregeren en zich te mengen in de benoeming, vond de *NRC* zonder grond. Een motie kwam volgens haar neer op een adres aan de koning, omdat ze beide op dezelfde manier tot stand kwamen. Bovendien betekende de omstandigheid dat een motie van orde als zodanig niet in de grondwet werd genoemd, niet dat deze in strijd was met de grondwet. Kempers argumentatie dat er een escalatiesystematiek aan de ministeriële verantwoordelijkheid ten grondslag lag, wees de redactie van de hand. Wel vond de *NRC* dat een adres aan de koning een uiterst middel was: 'Slechts als de Kamer vruchteloos alle middelen heeft uitgeput, om de ministers te doen begrijpen dat zij hen niet vertrouwt, behoort zij dat middel aan te grijpen.'[52] Het betoog van de *NRC* klonk willekeurig. Het adres aan de koning werd immers wel in de grondwet genoemd, en de motie van orde niet. Verder was er geen reden om het adres pas acceptabel te vinden als andere middelen waren uitgeput. De *NRC* lichtte niet toe welke middelen zij daarmee bedoelde. Evenmin lichtte zij toe of ook een motie dan pas acceptabel was. De verdere tekst doet dit wel vermoeden, ofschoon het dan de vraag is welke andere middelen in de kwestie-Mijer eerst waren benut.

Het was eigenlijk moeilijk een onderscheid te maken tussen kiezers en

volk, zo betoogde een zekere B. in het *Dagblad*. Volgens hem behoorde een groot deel van de kiezers die vandaag voor de gemeenteraad stemde, morgen bij de Kamerverkiezingen weer tot het volk, omdat het te weinig belasting betaalde om voor dat kiesrecht in aanmerking te komen. Volgens de auteur bestreed de NRC het recht van het volk om zich achter de kiezers te plaatsen. Uit het feit dat maar een deel van het volk kiesgerechtigd was, volgde niet, aldus de auteur, dat deze kiesgerechtigden dan naar eigen belang mochten handelen, maar zij moesten rekening houden met de wil van de natie: kiezers moesten worden beschouwd als afgevaardigden van het volk. Het volk had zo een moreel, maar niet bij wet toegekend recht. De auteur wenste naast de kiesverenigingen de oprichting van volksvergaderingen waarin ieder in het openbaar gemotiveerd zijn wensen kon aangeven. Uit het recht van het volk om als medebelanghebbenden invloed op de verkiezingen uit te oefenen, leidde B. de verplichting af voor de kiezers om te stemmen. Van de mate van opkomst hing het af of de koning uit de uitslag van de verkiezingen de mening van het volk kon afleiden.[53] Kortom, de auteur betoogde dat de ministeriële verantwoordelijkheid uiteindelijk haar bron vond in het volk.

Na de verkiezingen op 30 oktober 1866 twistte de pers over de uitslag.[54] Op 16 november presenteerde het *Dagblad* een algemeen overzicht van de verkiezingen waaruit duidelijk bleek dat de conservatieven op zetelwinst stonden.[55] De krant stelde dan ook dat de 'radicale partij' onherstelbare verliezen had geleden. Zij liet echter in het midden of 'onze geslagen tegenstanders' de Kamermeerderheid hadden verloren.[56] De NRC sprak van een 'ongunstige uitslag', hoewel de liberalen volgens haar toch nog in de meerderheid waren. Zij verweet het verlies van in totaal zeven leden aan de coalitie van conservatieven, katholieken en antirevolutionairen.[57] In de editie van 18 en 19 november stelde het *Dagblad* verwonderd vast dat de *Arnhemsche Courant* ronduit had verklaard dat de liberalen verloren hadden en dat Mijer gouverneur-generaal bleef.

Ontbindingsangst van het vernieuwde parlement

Bij de begrotingsbehandeling in de nieuwe Kamer eind februari 1867 refereerde Keuchenius aan de conservatieve pers, die hem – vanwege de liberale steun voor zijn motie – niet meer serieus nam. Hij wilde echter

niet meedoen aan het 'ingeslopen misbruik' om tegen een begroting te stemmen wegens daarbuiten gelegen redenen: het middel om de koninklijke macht in een constitutionele staat te vernietigen en de wil van het volk te laten prevaleren.[58] De conservatief-liberaal Godefroi viel Keuchenius bij. De motie was naar zijn zeggen dan wel afgedaan, maar dat gold niet voor de gevolgen daarvan, met name de 'ziektegeschiedenis' van de verkiezingen. De hoofdbron van de verzieking lag volgens Godefroi in het kabinetsrapport van 27 september met het voorstel tot Kamerontbinding. Dit rapport zou aanleiding hebben gegeven voor een 'partijdigheid, waarvan geen tweede voorbeeld bestaat'.[59]

Volgens Godefroi was het inmiddels praktijk dat een begroting om erbuiten gelegen redenen kon worden verworpen. Hij vreesde echter dat het kabinet dan opnieuw een beroep zou doen op de kiezer: 'Is het niet te vreezen dat ons land andermaal zal worden blootgesteld aan al die proefnemingen, aan al die experimenten, aan al die agitatie, aan al die beroeringen, aan al dat opwekken van rampzalige driften en hartstogten, maar vooral aan den demoraliserenden invloed van een verkiezingsstrijd onder dergelijke omstandigheden?'[60] Godefroi verzette zich ertegen om de kiezer bij de politiek te betrekken. In zijn optiek zou de liberale Kamermeerderheid in een strijd met de conservatieven het onderspit delven, omdat de Kamer keer op keer door de regering kon worden ontbonden. Evenals de meeste liberalen, beschouwde Godefroi de kiezers niet als een factor van betekenis, laat staan als een zelfstandige factor in de politiek-constitutionele besluitvorming. Opmerkelijk is zijn afschuw voor verkiezingsspektakel. Het blijkt dat de partijvorming nog in ontwikkeling was.

Goedkeuring van een begroting was een lastgeving om deze uit te voeren, betoogde de liberaal Van Eck. Er was, zo zei hij, ten minste één grond buiten de begroting die van belang was voor de stemming erover, namelijk de vraag of de uitvoering wel aan de betrokken personen kon worden toevertrouwd. Hij moest wel de kwestie-Mijer ophalen, want daaruit moest hij oordelen welk vertrouwen hij aan het kabinet zou geven. Volgens hem had het kabinet in de kwestie-Mijer niet uit overtuiging gehandeld, maar alleen om de liberale meerderheid te negeren. In feite betoogde Van Eck dus dat het kabinet moeite had met zijn plaatsbepaling ten opzichte van de liberalen als oppositiepartij. Ook hieruit blijkt dat de crisis van 1866 kan worden gezien als het volwassen worden van het parle-

mentair bestel. Men moest als kabinet leren hoe om te gaan met verschillende stromingen in het parlement.

Het ontbindingsrapport was volgens Storm van 's-Gravesande overhaast tot stand gekomen, waardoor veel onrust was ontstaan: 'Er is gisteren gesproken van eene overhaaste vlugt van het Ministerie [het kabinet – DS] uit deze Kamer. Ik zal dien dag niet meer herinneren, maar mij dunkt ook, dat de Regering wel met het rapport tot den volgenden dag had kunnen wachten om bedaard te overleggen. Ik zal niet spreken over de geruchten, die toen geloopen hebben omtrent de *wijze* waarop de Regering van plan zou geweest zijn de Kamer te ontbinden, want dat doet hier niets ter zake.'[61] Deze cryptische passage is merkwaardig omdat de ontbinding plaatsvond bij koninklijk besluit, op voordracht van het kabinet. Ook sloot Storm zich aan bij de opmerkingen van Godefroi dat het moment van ontbinding ongelukkig was gekozen en dat het kabinet meteen bij zijn aantreden de Kamer had moeten ontbinden, aangezien het toen al had berust op een minderheid.

Het kabinet verwees alleen maar naar de gespannen situatie in het buitenland om de discussie te smoren, zo meende de NRC. Opmerkelijk genoeg vond zij niet dat de begroting moest worden verworpen, want zij achtte het nu niet opportuun om dit radicale middel te gebruiken. De bevolking was voldoende ingelicht dat het kabinet slechts bestond dankzij de edelmoedigheid van zijn tegenstanders.[62] Het leek wel een signaal aan de liberalen in de Kamer om niet tot het uiterste te gaan. Het *Dagblad* vond de liberalen inconsequent, omdat zij niet conform hun woorden durfden te handelen. De krant tartte de liberalen om de strijd verder voort te zetten en zinspeelde op een tweede ontbinding.[63]

Een definitie van parlementaire politiek

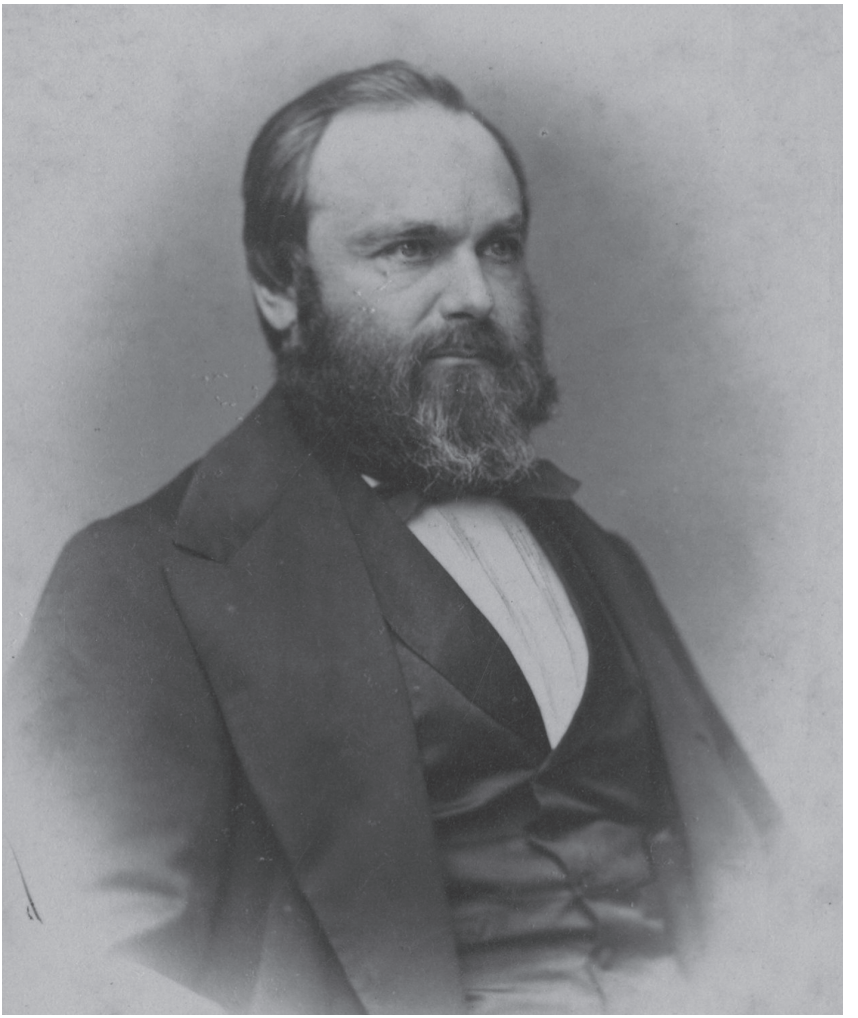
Vervolgens betoogde Van Eck dat de 'conservatieve partij' had geprobeerd de liberalen te vernietigen en noemde in dat verband ook de Aprilbeweging van 1853. Hij vroeg zich dan ook retorisch af of de conservatieve partij zich wel kon vinden in de constitutionele instellingen die de liberalen in 1848 tot stand hadden gebracht. Evenals Thorbecke en andere liberalen claimde Van Eck de grondwetsherziening van 1848 dus voor de liberalen om daarmee de conservatieven buitenspel te zetten. Hiermee

impliceerde hij dat ook de interpretatie van deze grondwetsherziening was voorbehouden aan de liberalen.

Heemskerk was het er niet mee eens dat de regering zich in de verkiezingen zou hebben gemengd, en meende dat er aan weerszijden was gezondigd. Hij impliceerde dat de liberalen bezwaar hadden gemaakt tegen verspreiding van de proclamatie – de koning had een toelichting op de ontbinding gegeven – omdat daardoor meer kiezers waren gemobiliseerd, terwijl zij juist baat hadden bij een lage opkomst. Ten aanzien van de passage dat de koning verbetering wenste in de samenstelling van de vertegenwoordiging, merkte Heemskerk op dat de regering met de Kamerontbinding toch niet de bedoeling kon hebben dezelfde Kamer te laten terugkeren.

De rooms-katholieke en inmiddels van liberaal tot conservatief geëvolueerde jhr. Jan van Nispen van Sevenaer was tijdens de motie-Keuchenius ziek geweest, maar hij had er met verbazing kennis van genomen. De dagbladen hadden immers al bij aantreden van het kabinet besproken dat Mijer gouverneur-generaal zou worden. Van Nispen had gelijk. De *NRC* had deze wijze van handelen bij het aantreden van het kabinet zelfs gebillijkt: 'Eens minister, is de overgang niet zoo moeijelijk.'[64] Ook andere kranten hadden Mijers uitzicht erop vermeld.[65] Volgens Van Nispen hadden Kamerleden Mijer ermee moeten confronteren toen hij toezeggingen deed tijdens de begrotingsbehandeling. Van Nispen stelde dus aan de orde dat de Kamerleden de publicaties in de pers doelbewust hadden genegeerd. Verder was hij verwonderd over de klacht van Van Eck dat mede ten gevolge van de proclamatie veel kiezers waren opgekomen die dat in de regel niet deden. Van Nispen had gemeend dat Van Eck juist voorstander was van het maximaal gebruik van het kiesrecht. Ook was hij verbaasd dat het beoordelingsvermogen van deze extra kiezers in twijfel werd getrokken, omdat ze geen kranten zouden lezen en niet goed geïnformeerd zouden zijn. De grootste klacht was immers altijd geweest dat een groot aantal kiezers niet stemde, waardoor het parlement nooit representatief kon zijn. Hij verweet de liberalen in feite politiek opportunisme en elitisme.

Verder wees Van Nispen erop dat de Kamer niet overmoedig moest worden en contact moest houden met wat er onder de bevolking leefde. Als de Kamer solistisch zou opereren, zou ze haar krediet onder de bevol-



Daniël van Eck (1817-1895), liberaal en medestander van Thorbecke, hield als Tweede Kamerlid krachtige pleidooien en was dan ook lange tijd een sterk boegbeeld van de liberalen (1849-1884). Naast zijn Kamerlidmaatschap had hij een drukke praktijk als advocaat. Een foto van J. Hohmann uit 1867.

king kunnen verspelen. Dan zou het machtsevenwicht tussen de constitutionele machten verbroken kunnen worden. In een vergelijking met Frankrijk, waar de strijd om ministersposten Napoleon III de gelegenheid had gegeven alle macht naar zich toe te trekken, waarschuwde hij

dan ook 'dat voorzigtigheid noodig is, zal het ook in Nederland niet gebeuren dat welligt – God verhoede het – het zoude kunnen blijken, dat de Volksvertegenwoordiging niet dien steun bezat bij de bevolking dien zij dan zou noodig hebben om hare regten te handhaven'.[66] Op de publieke tribune werd met zo veel instemming op deze rede gereageerd, dat de Kamervoorzitter het publiek eraan herinnerde dat tekenen van goed- of afkeuring verboden waren en dat hij bij herhaling daarvan de tribune onmiddellijk zou laten ontruimen.

Onder de liberalen stond volgens Keuchenius weliswaar de politieke koers ter discussie doordat twee van hun boegbeelden – hij bedoelde Thorbecke en Fransen van de Putte – een verschil van mening hadden en ze beiden nogal eigenzinnig waren, maar de verwarring onder de conservatieven was groter. De conservatieven werden volgens hem slechts verenigd door een afkeer van Thorbecke. Voor zover zij in de afgelopen periode niet aan het bewind waren geweest, hadden ze, evenals de liberalen, geprobeerd de bestaande regering te hinderen en de regeermacht te veroveren. Nu de conservatieven de macht in handen hadden, probeerden zij haar tot elke prijs te behouden. Keuchenius beschreef hier de politieke praktijk. Al dan niet bewust was hij op zoek naar de essentie of een definitie van parlementaire politiek.

Keuchenius ontkende dat de principes van ministeriële verantwoordelijkheid in andere landen niet relevant waren voor de Nederlandse situatie, omdat die principes inherent waren aan elke constitutionele monarchie. Hij refereerde aan een uitspraak van de conservatieve Duitse rechtsgeleerde Friedrich Julius Stahl (1802-1861) dat de constitutionele koning in alle sferen werd geconfronteerd met de volksvertegenwoordiging.[67] De ministeriële verantwoordelijkheid – en Keuchenius liet er in één adem de rechten van informatie en enquête op volgen – was nodig 'om de magt en waardigheid van den Koning onder alle partij-invloeden en alle partijwisselingen ongeschonden te bewaren, om land en volk tegen ministeriele dwaling of willekeur te beveiligen, om het dagelijksch overleg tusschen de Kamers en het Ministerie [...] te bevorderen'.[68] Keuchenius verweet zijn 'geachte vriend' Van Lynden van Sandenburg dat Groen van Prinsterer toch echt had geschreven dat het kabinet inbreuk maakte op het recht van de volksvertegenwoordiging. Volgens Keuchenius had Van Lynden, evenals zijn medestanders, onterecht in de motie gele-

zen dat de Kamer de regering zou hebben bevolen om de benoeming van Mijer in te trekken, terwijl de motie alleen de gedragslijn van de regering ten aanzien van het aftreden had afgekeurd. De persoonlijkheid van Mijer, noch diens benoeming tot gouverneur-generaal had iets met de motie te maken. Als argument dat het hem niet om Mijer zelf was te doen, voerde Keuchenius aan dat hij aanvankelijk ook had willen verwijzen naar de beginselen van diens opvolger. Dat was een weinig overtuigend argument, want als Keuchenius de beginselen van Trakranen had willen veroordelen, betekende dit dat hij Mijer wel degelijk vanwege diens beginselen, zoals hij eigenlijk ook wel toegaf, niet als gouverneur-generaal wenste. Tegen deze achtergrond moet zijn betoog worden geplaatst dat hij met zijn motie een nieuwe dageraad voor Nederlands-Indië wilde laten aanbreken.[69]

Keuchenius zocht naar de grenzen van de bevoegdheden van de Kamer tegenover de regering en vice versa. Hieruit blijkt dat zowel liberalen als conservatieven nog moesten wennen aan de wisselende rollen als regeermacht of oppositie. Interessant is dat naast de theorie van het staatsrecht ook emotie en de menselijke zucht naar macht een rol speelden. Partijen experimenteerden met de mogelijkheden van het parlementair stelsel. Zo werd het van de troon stoten van een partij een doel op zich, zonder dat de redelijkheid van het regeerbeleid ter discussie stond. Het ging erom als partij het spel te overheersen. Zoals ook andere liberalen hadden gedaan, beschuldigde Schelte Wybenga de regering van reactionair gedrag. Partijen namen hun toevlucht tot retorica om elkaar in diskrediet te brengen. Zo ook Thorbecke, die reageerde op het verwijt van De Brauw dat de liberalen de sfeer in de Kamer hadden bedorven. Thorbecke vond het jammer dat hij het genoegen had gemist om deze 'doodverklaring' aan te horen. Tegelijk kon hij het niet nalaten om te claimen dat 'onze Grondwet, onze regten, onze instellingen, onze ontwikkeling alle van liberalen oorsprong zijn'.[70] Gelet op deze tendensen tot partijvorming, was het niet verwonderlijk dat de liberalen zich in september 1867 daadwerkelijk als groep hadden georganiseerd. Op initiatief van Van Eck hadden dertig liberale Kamerleden zich verenigd in een Kamerclub waarin men regelmatig overlegde.[71] Daarmee was voor het eerst een soort Kamerfractie ontstaan. Een nieuw aspect in de ontwikkeling van partijvorming binnen het in 1848 vormgegeven constitutioneel bestel.[72]

Een veranderende machtspositie van koning, kabinet en Kamer

Zoals al eerder bleek, was het begrip 'koning' onduidelijk. Dit kon drieledig worden uitgelegd: de koning in diens private capaciteit (als privépersoon), de koning als aparte constitutionele macht (apart instituut) of de regering (koning met kabinet). Problematisch is dat dit betekenisverschil grote consequenties heeft voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Hoewel het begrip 'koning' nog steeds in verschillende betekenissen werd gebruikt, kwam de relatie met de regering steeds meer op de voorgrond.[73]

De *NRC* bestreed de beschuldiging van de conservatieven dat de Kamer zich had bemoeid met het voorrecht van de Kroon, zoals benoeming en ontslag van ministers en Kamerontbinding. Ten eerste meende de redactie dat de motie de houding van het kabinet afkeurde voor zover dit het aftreden en niet de benoeming betrof. Ten tweede was iedere benoeming een regeringsdaad waarvoor de ministers verantwoordelijk waren. De uitvoerende macht berustte volgens de grondwet weliswaar bij de koning, maar de ministers waren verantwoordelijk. De koning was immers onschendbaar. Ook meende de redactie dat de ministers niet zomaar uit de vergadering hadden mogen weglopen, omdat dit gedrag onbetamelijk was tegenover de volksvertegenwoordiging, terwijl zij volgens de grondwet inlichtingen aan de Kamers dienden te geven.[74] In het bovenstaande betoog interpreteerde de *NRC* het begrip 'koning' in twee betekenissen, namelijk als aparte macht en als koning en ministers gezamenlijk.

De oppositiebladen bleven volgens het *Dagblad* schijnheilig volhouden dat de motie-Keuchenius het koninklijk prerogatief niet had aangetast, maar de krant wilde het tegendeel bewijzen, mede aan de hand van staatsrechtdeskundigen. Zo beriep zij zich op de initiator van de constitutionele monarchie, Gijsbert Karel graaf van Hogendorp (1762-1834): 'Wierp zich eene partij op tot vergrooting van de magt der Nationale Vergadering, buiten de grenzen der Grondwet, zij zou ons leiden tot regeringloosheid. De regeringloosheid nu is het graf der vrijheid.'[75] Volgens het *Dagblad* was de koning bevoegd om persoonlijk op te treden en zijn gevoelen zelfstandig te uiten. De Franse politicus en historicus François Guizot (1787-1874) had immers geschreven dat de troon bezet moest worden door een verstandig en vrij persoon.[76] Ook de befaamde Zwitserse jurist, politicus en hoogleraar Johann Caspar Bluntschli (1808-1881) was opge-

komen voor het recht van de vorst tot vrij spreken en eigen oordeelsvorming.[77]

De al genoemde conservatief-liberale hoogleraar De Bosch Kemper meende, in navolging van Engelse en Franse rechtsgeleerden, dat de koning zich in buitengewone omstandigheden buiten de ministeriële verantwoordelijkheid om tot de Staten-Generaal en de bevolking mocht richten.[78] Het *Dagblad* wees erop dat de Belgische koning Leopold I zich met zijn 'bekende' brief van 13 juni 1857 persoonlijk tot het volk had gericht.[79] Ook in Nederland waren er precedenten, want koning Willem II had in 1848 persoonlijk en buiten zijn ministers om het initiatief genomen tot de grondwetsherziening. Thorbecke had dit koninklijk initiatief verdedigd en geprezen in het door hem in 1849 geformuleerd antwoord op de troonrede.[80] Nagenoeg alle door het *Dagblad* genoemde auteurs waren inderdaad van mening dat de koning nog eigen ruimte had buiten de ministeriële verantwoordelijkheid. Tegelijk stuurde de krant aan op een koninklijke proclamatie, die de week erna zou worden gepubliceerd.

De *NRC* vond dat de conservatieven de strijd op verkeerd terrein uitvochten: 'Wanneer de conservatieven 's konings naam in de discussie brengen, om de ministeriëele verantwoordelijkheid te ondervangen, dan rukken zij de kroon van het hooge standpunt, door de grondwet aangewezen.'[81] In feite ontzegden de liberalen de conservatieven het recht om zich op de zelfstandigheid van de uitvoerende macht te beroepen. Zij verweten hun de koning daarmee tot onderwerp van discussie te maken. Al dan niet bewust maakten de liberalen gebruik van de dubbele lading van het begrip 'koning'. Als conservatieven dit begrip noemden, dan begrepen liberalen het als de koning in persoon, terwijl zij het voor zichzelf interpreteerden als koning én kabinet. Zij creëerden dus – waarschijnlijk onbewust – een onduidelijke interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Omdat de liberalen in het parlement een overwicht bezaten, ontzegden zij de uitvoerende macht steeds meer zelfstandige verantwoordelijkheid. Het kabinet was volgens hen volledig verantwoording verschuldigd aan het parlement, ook op het gebied van benoemingen. De conservatieven probeerden echter voor de uitvoerende macht nog een zekere zelfstandige invloedssfeer te behouden. Dat laatste was, blijkens hoofdstuk 2 over de grondwetsherziening van 1848, bij de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid ook de bedoeling geweest.

De grondwet vermeldde de koninklijke prerogatieven apart, zo redeneerde het *Dagblad*, omdat de koning daarover geen verantwoording was verschuldigd.[82] De redactie beriep zich opnieuw op vooral buitenlandse rechtsgeleerden die van mening waren dat de koning buiten zijn ministers om regeermacht bezat en dat de Kamer zich niet mocht mengen in benoemingen. De Engelse rechtsgeleerde Sir William Blackstone (1723-1780) had prerogatieven gedefinieerd als rechten en bevoegdheden die de soeverein alleen bezat, ter onderscheiding van alle andere personen. Blackstone noemde de soeverein de bron van eer, ambten en privileges. De al genoemde Bluntschli beweerde dat de monarch grote persoonlijke invloed uitoefende op openbare zaken en dat diens wil sterker werd naarmate het ambt hoger en dichter in zijn buurt was. In de optiek van Bluntschli waren ministers helpers van de monarch, die hen in volkomen vrijheid kon ontslaan. De koning hoefde niet met ministers samen te werken als hij hen niet vertrouwde.

Wat betreft benoemingen, had de Engelse filosoof en econoom John Stuart Mill (1806-1873) betoogd dat het volk en zijn vertegenwoordigers zich niet mochten bemoeien met de benoeming van ambtenaren. Ook de Franse schrijver en politicus Benjamin Constant (1767-1830) meende dat het een onbetwistbaar recht van de monarch was om bij benoemingen alleen te beslissen. De volksvertegenwoordiging mocht zich niet het recht toe-eigenen om personen uit te sluiten van een benoeming, dat bij consequente uitoefening zou leiden tot benoemingsrecht. In het verlengde daarvan stelde De Bosch Kemper dat de koning geen verantwoording was verschuldigd voor de benoeming van ministers, het toezicht op hun werkzaamheden en de toestemming voor wetgeving. De Amsterdamse hoogleraar, voormalig Kamerlid en minister Johannes Bosscha, had betoogd dat er geen monarchie in de ware betekenis was, als de koning geen kandidaten voor het openbaar bestuur kon kiezen.[83] De weergave van het *Dagblad* was ietwat aangezet, maar in de genoemde nationale en internationale literatuur – autoriteiten van die tijd – werd inderdaad betoogd dat de koning een zekere regeermacht bezat en dat benoemingen daar deel van uitmaakten.

Het advies van hoogleraren

Waarschijnlijk in reactie op het beroep van het *Dagblad* op rechtsgeleerde auteurs opende de *NRC* op 11 oktober met een advies van tien hoogleraren in de rechten aan de hogescholen in Leiden, Groningen, Amsterdam, Deventer en Delft over de vraag of de Tweede Kamer met de motie-Keuchenius haar bevoegdheid had overschreden. Beantwoording van die 'zuivere rechtsvraag' vonden zij van belang omdat de Kamer zich niet tegen het verwijt van grondwetsschennis kon verweren, en de kiezer door de Kamerontbinding zijn mening over de kwestie-Mijer moest geven. Allereerst stelden de hoogleraren dat uit de motie niet kon worden afgeleid dat de benoeming van Mijer tot gouverneur-generaal werd afgekeurd, omdat alleen diens aftreden als minister werd afgekeurd. Bovendien gold de specifieke toelichting van Keuchenius niet voor de andere Kamerleden die vóór de motie hadden gestemd. De hoogleraren noemden de interpretatie van de regering – dat de Kamer zich niet mocht mengen in benoemingen – juridisch onverdedigbaar en riepen op tot een zo sterk mogelijk protest.

De opmerkingen van de hoogleraren waren arbitrair. Het was namelijk kunstmatig om het aftreden van Mijer te scheiden van diens benoeming. Bovendien hadden liberale kranten al aangegeven dat zij Mijer niet acceptabel vonden voor het gouverneur-generaalschap. Tenslotte was het juridisch niet ongebruikelijk om de betekenis van moties en wetgeving mede af te leiden uit de daarbij behorende toelichting.[84] Los van deze interpretatiekwestie betoogden de hoogleraren dat ook het afkeuren van de benoeming tot gouverneur-generaal tot de competentie van de Kamer behoorde. Deze 'onbetwistbare waarheid' vloeide volgens hen voort uit het algemeen karakter van de constitutionele monarchie: de onschendbare koning regeert, maar kan geen enkele regeringsmacht uitoefenen zonder zelfstandige medewerking van een minister die daarvoor de volle verantwoordelijkheid draagt. 'De verantwoording geschiedt in bijzondere gevallen aan den burgerlijken of strafregter, in den regel aan de staten-generaal, en dit krachtens het doel hunner instelling, dat toch wel vóór alles zijn zal: te waken voor de handhaving der wetten en de behartiging van het algemeen belang.'[85] Opvallend is dat de hoogleraren hier een pleidooi voerden voor een exclusieve en volledige ministeriële verantwoordelijk-

heid. Dit was meer een normatieve of ideële visie dan een beschrijving van de gangbare praktijk.

Indien tegenover de regering een recht te verdedigen of een belang te behartigen viel, konden de Staten-Generaal het recht van kritiek uitoefenen, aldus de hoogleraren. De Staten-Generaal hadden daarvoor verschillende instrumenten: het recht van petitie van burgers, het eigen recht van enquête en interpellatie, en de verplichting van ministers om mondeling en schriftelijk vragen te beantwoorden. Naast het recht en de plicht van de uitvoerende macht om vrij en zelfstandig te handelen, stonden het recht en de plicht van de vertegenwoordiging om vrij en zelfstandig kritiek uit te oefenen. In het verleden hadden Kamerleden, onder wie de zittende ministers, het ontslag van ambtenaar Thomas Stieltjes afgekeurd: dat geval was volgens hen vergelijkbaar met het afkeuren van de benoeming van Mijer. Ook kwam het regelmatig voor dat de Tweede Kamer de benoeming van een minister afkeurde. De hoogleraren stelden dus dat het prerogatief van de Kroon niets afdeed aan het recht van de Kamer om te beoordelen hoe daarvan gebruik was gemaakt. Het *Dagblad* merkte op dat het advies van de rechtsgeleerde hoogleraren neerkwam op een pleidooi voor de almacht van de Kamer en stelde dat de hoogleraren nog lang zouden moeten preken voordat er in Nederland volkssoevereiniteit gevestigd zou zijn.[86]

Anders dan het *Dagblad* meende, wilden de hoogleraren de uiteindelijke macht echter niet bij het volk of de kiezer leggen, maar bij de volksvertegenwoordiging. Zoals al aangegeven, is het opmerkelijk dat het advies uitging van een exclusieve en volledige ministeriële verantwoordelijkheid. In die optiek waren de ministers voor al hun handelingen uitsluitend aan de Kamer verantwoording verschuldigd; benoemingen niet uitgezonderd. Met hun interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid wilden de hoogleraren de publieke opinie beïnvloeden. In feite wensten zij een norm of regel voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Met die norm kon de situatie worden bereikt die zij de juiste staatsrechtspraktijk achtten. De hoogleraren gingen dus niet uit van de praktijk, maar van de norm. Hun advies was in feite een liberaal advies. Een van de bekendste ondertekenaars van het advies was de eerdergenoemde Buys, een overtuigd liberaal die in liberale bladen publiceerde. De ondertekenaars gingen er in hun advies aan

voorbij dat de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid ten tijde van de grondwetsherziening in 1848 een andere was geweest dan zij nu voorstonden.

Koninklijke onschendbaarheid met zelfstandige koninklijke bevoegdheden?

De koning kon door het parlement nooit worden aangesproken, betoogde de *NRC* aan de hand van een artikel van de liberale jurist Paul Hubrecht uit 1859, omdat diens onschendbaarheid impliceerde dat hij geen onrecht kon doen. In het belang van de staat kon het staatshoofd niet verantwoordelijk zijn, want anders zou de staat te gronde kunnen worden gericht. Een minister nam zijn verantwoordelijkheid niet over van de koning, want die verantwoordelijkheid bestond in het geheel niet.[87] Ministers mochten, aldus de *NRC* in een meer eigen interpretatie, bij afkeuring van een regeringshandeling de vertegenwoordiging niet verwijten dat zij zich vergreep aan de koninklijke uitvoerende macht. In haar optiek kon de vertegenwoordiging zich er niet aan vergrijpen, omdat de koning nu eenmaal onschendbaar was. Een dergelijk verwijt was dus in strijd met de grondwet en strekte er alleen toe om de ministeriële verantwoordelijkheid voor een regeringshandeling te ontlopen.[88]

Ten aanzien van de uitvoerende macht maakte *NRC* noch Hubrecht onderscheid tussen de koning als aparte constitutionele macht en als verzamelbegrip voor de regering. Beide betekenissen speelden echter een rol. Wanneer de volksvertegenwoordiging de koning als aparte macht aansprak, dan kwam diens onschendbaarheid in het geding. Zij kon zich echter ook bemoeien met de regering waarvoor de ministers verantwoordelijk waren. Ook de *NRC* erkende dat de Kamer niet op de stoel van de uitvoerende macht mocht gaan zitten. De conservatieven meenden dat in dat geval ook de koninklijke onschendbaarheid zou worden aangerand, omdat de uitvoerende macht immers formeel bij de koning berustte.

Het *Dagblad* ging in op de betekenis van het contraseign, het medeondertekenen van koninklijke besluiten door een minister. De redactie betoogde dat een minister bij uitoefening van een prerogatief alleen verantwoordelijk was als die op constitutionele wijze had plaatsgevonden. Zij beriep zich hiervoor op het argument van rechtsgeleerde Lagemans dat demissionaire ministers anders bij de benoeming van een nieuw kabinet

aansprakelijk zouden zijn voor het optreden van hun opvolgers, terwijl die doorgaans een ander beleid zouden voeren. Ook de eerdergenoemde hoogleraar en oud-minister Bosscha noemde het contraseign een garantie voor de wettelijkheid van een besluit. De krant betoogde dat de benoeming van een gouverneur-generaal overigens geen contraseign behoefde en verwees naar het betoog van de jurist Capadose dat de grondwet alleen van kracht was in Nederland, tenzij anders aangegeven. De benoeming van een gouverneur-generaal viel daarom niet onder supervisie van de Kamer.[89] Het bovenstaande betekende niet, aldus het *Dagblad*, dat de ministeriële verantwoordelijkheid een leeg begrip was. Zo waren de ministers in deze kwestie opgekomen voor de koninklijke onschendbaarheid en hadden zij de Kamer ontbonden. De krant beweerde dat de ministers de Kamer wel moesten ontbinden, omdat zij anders hun strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid zouden hebben geschonden.[90]

Voor de vraag naar de verhouding tussen de algemene ministeriële verantwoordelijkheid en de zelfstandigheid van de uitvoerende macht citeerde het *Dagblad* Thorbecke: 'Niets is ook meer geschikt om de ministeriële verantwoordelijkheid werkeloos te maken, dan wanneer de Vertegenwoordiging op de keus van het personeel der Ministers invloed heeft, en dezen het begunstigde werktuig worden harer meerderheid. *Daarentegen schijnt het allezins constitutionneel* en zal het in de meeste gevallen afdoende zijn, dat de Staten-Generaal des noods, *hun bezwaar tegen de handelingen van den Minister bij ernstig vertoog onder het oog des Konings brenge*.'[91] Thorbecke pleitte in dit citaat eigenlijk voor een koninklijk kabinet met los van de Kamer staande bevoegdheden. Hij was dus voor een sterke uitvoerende macht. Dit vroegere citaat uit 1841 paste in het straatje van het *Dagblad*. Verder was de redactie het met hem eens dat de grondwet geen moties van orde kende waarmee ministerieel optreden kon worden afgekeurd. Zij beriep zich voor haar standpunt ook op De Bosch Kemper.[92]

De zelfstandigheid van de uitvoerende macht bij benoeming en ontslag van ambtenaren was volgens het *Dagblad* steeds het uitgangspunt in de Kamer geweest tot de motie-Keuchenius. Zo had de Kamer in 1851 geaccepteerd dat het ontslag van Indisch ambtenaar Senn van Basel een bestuursdaad was die niet in de Kamer ter sprake kon komen.[93] Vervol-

gens had Thorbecke in 1852 als minister van Binnenlandse Zaken naar aanleiding van het ontslag van Reinier baron van Raders als gouverneur van Suriname met succes betwist dat de Kamer bevoegd was om te oordelen over het ontslag van een ambtenaar, zolang geen wet was geschonden. Het *Dagblad* meende dat de katholieke conservatieve minister van Justitie Eduard Borret bij de discussie over de motie-Keuchenius hetzelfde standpunt had geprobeerd te verdedigen. Bij het ontslag van Van Raders had Thorbecke bovendien betoogd dat de ministeriële verantwoordelijkheid zou worden omgekeerd als men een minister bij een dergelijk ontslag ter verantwoording riep, omdat de Kamer zich dan het benoemingsrecht van de regering zou toe-eigenen. Het benoemingsrecht zag Thorbecke als het meest natuurlijke en belangrijkste recht van de regering. Hij dreigde het regeren dan voor onmogelijk te verklaren.[94]

In 1853 besloot de Kamer bij het antwoord op de troonrede te schrappen dat zij een koninklijk recht niet mocht beoordelen, omdat hierdoor de indruk werd gewekt, aldus het *Dagblad*, dat dit in een ander geval wel zou kunnen.[95] Tijdens een interpellatie in datzelfde jaar over de waarneming van een ministerie door een andere minister had het kabinet geantwoord dat het alleen voor de daden van de benoemde minister, maar niet voor diens benoeming kon worden aangesproken.[96] Bij het ontslag van ambtenaar Stieltjes in 1863 had Fransen van de Putte de rede van Thorbecke in de kwestie-Van Raders voorgelezen.[97] In 1864 had minister van Financiën Betz Kamerlid Rochussen verweten de regering benoemingen van de Raad van State voor te schrijven, terwijl dit haar eigen bevoegdheid betrof.[98] Dit lange betoog van het *Dagblad* was een adequate weergave.

In haar reactie meende de *NRC* dat liberale en ook conservatieve Kamerleden en ministers in de bovengenoemde gevallen juist hadden gepleit voor het recht van de Kamer tot controle van de uitvoerende macht.[99] De weergave van de *NRC* was nogal gekleurd. Zoals uit de gevallen blijkt, had de Kamer zich met haar kritiek op benoemingen nogal terughoudend opgesteld. De liberalen waren in de kwestie-Mijer opeens een veel ruimere interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid gaan verkondigen.

Geconcludeerd kan worden dat de liberalen in de kwestie-Mijer een andere inhoud gaven aan het begrip ministeriële verantwoordelijkheid.

Eerder waren zij uitgegaan van de zelfstandigheid van de regering met een ministeriële verantwoordelijkheid die niet volledig was – zo kon de Kamer zich niet direct mengen in benoemingen – en die niet exclusief was, omdat zij ook gold ten opzichte van de koning. Kortom, conservatieven zoals Borret bleven voorstander van een koninklijk kabinet, terwijl de liberalen steeds meer dit idee loslieten en affiniteit kregen met een parlementair kabinet, met volledige en exclusieve ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement.

De koninklijke proclamatie

De proclamatie van koning Willem III van 10 oktober 1866 verscheen twee dagen later prominent op de voorpagina van de kranten. De koning verklaarde de Tweede Kamer te hebben ontbonden, omdat de samenstelling van de Kamer samenwerking tussen de volksvertegenwoordiging en de regering in de weg stond. Hij had ook overwogen het kabinet te ontslaan, maar:

> De gedurige verwisseling van Mijne verantwoordelijke Raadslieden zou allengs schadelijk worden voor de zedelijke en stoffelijke belangen der Natie. Zij verlamt de kracht der Regering, bestendiging van rigting brengt daarentegen kracht van bestuur en van uitvoering mede.[100]

De koning riep het volk daarom op nu van zijn wensen te doen blijken. De proclamatie was niet gecontrasigneerd, maar het besluit tot publicatie wel. De *NRC* concludeerde dat de koning zich wijselijk onthield van ook maar één enkel woord ten gunste van zijn ministers. De ministers hadden immers, aldus de krant, de volksvertegenwoordiging om de tuin geleid en de ministeriële verantwoordelijkheid als hoeksteen van het constitutioneel gebouw uitgebroken om deze te vervangen door ministerieel despotisme. Het door de *NRC* besproken *Journal des Débats* typeerde de koninklijke proclamatie als een ongrondwettige inmenging in de verkiezingen, omdat de kiezers zouden worden opgeroepen alleen op voor de Kroon welgevallige kandidaten te stemmen. De *NRC* was het daar niet mee eens, omdat de proclamatie alleen eenstemmigheid van de Kamer verlangde, zonder zich over de politieke stromingen uit te laten.[101]

Bij de begrotingsbehandeling in februari 1867 verweet Van Eck het kabinet rampen te hebben gebracht over Nederland: het constitutioneel koningschap was geschaad, het parlement was verdeeld geraakt, en de regering gedroeg zich willekeurig. Hij zou de begroting dan ook afkeuren. Zijn geestverwant Willem Viruly Verbrugge zag echter niet in dat de ministers verantwoordelijk waren voor de inhoud van de proclamatie. Hij maakte een vergelijking met de koningen van België en Italië, die volgens hem herhaaldelijk direct tot de bevolking hadden gesproken. Hij wilde monarchen niet het recht ontnemen om buiten de verantwoordelijke ministers om tot het volk te spreken. Het is opmerkelijk dat men in liberale kring niet eensgezind was over de ministeriële verantwoordelijkheid en de onschendbaarheid van de koning.

Viruly Verbrugge betoogde in feite dat de directe relatie tussen vorst en volk buiten de ministeriële verantwoordelijkheid viel. De ministers waren dus niet in elk opzicht verantwoordelijk voor het optreden van de koning. Ook tijdens de Aprilbeweging was men het erover eens dat de koning het kabinet kon ontslaan of direct tot het volk kon spreken. In de tweede helft van de negentiende eeuw voltrok zich een langzaam proces in het denken over ministeriële verantwoordelijkheid jegens de koning: vooral liberalen legden steeds meer de nadruk op diens absolute onschendbaarheid. De constitutionele macht van de koning verschoof langzaam van handelingsbevoegdheid naar handelingsonbekwaamheid.

Viruly vond het niet relevant dat er voor het kabinet geen alternatief was, zoals diverse leden hadden verkondigd. De keuze van een kabinet hing volgens hem af van het staatshoofd en behoorde als zodanig tot het prerogatief van de Kroon. Hij was niet onder de indruk van de capaciteiten van de ministers, die uitbundig waren geprezen door de 'reactionaire drukpers'. Hij ging de afzonderlijke ministers langs en concludeerde dat ze eigenlijk niets hadden gedaan. Hij kon aan dit bewind geen vertrouwen geven.[102]

Van Eck zette zich af tegen de mening van zijn liberaal medelid Viruly dat de koning vrijelijk tot het volk mocht spreken. Volgens Van Eck zou het optreden van de koning aanleiding kunnen geven tot opmerkingen en daarmee diens onschendbaarheid ter discussie stellen. Hij stelde vast dat het onduidelijk was welke minister het initiatief tot de proclamatie had genomen. Die was bij besluit van de minister van Binnenlandse Zaken in het

Staatsblad gepubliceerd en deze minister was daarvoor dus in elk geval verantwoordelijk. Zou er geen ondertekening van een minister zijn geweest, dan kon, aldus Van Eck, elk kabinet dat bleef zitten, voor deze daad verantwoordelijk worden gesteld, omdat de koning volgens de grondwet geen daad kon plegen of ministers waren verantwoordelijk.

Heemskerk was het niet eens met de liberaal Peter van Limburg Brouwer dat de proclamatie zelf had moeten worden voorzien van het ministerieel contraseign. Hij wees op de grondwet, die het contraseign alleen vereiste bij koninklijke besluiten en beschikkingen, en op de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid, die een minister uitsluitend strafbaar stelde als deze uitvoering gaf aan een besluit of beschikking zonder contraseign. In de proclamatie werd besloten, noch bevel gegeven: zij betrof dus geen besluit of beschikking, maar een aansporing.

De evenwichtsrol van de koning als constitutionele macht

Nu de koning in de proclamatie had verklaard dat er met de bestaande Tweede Kamer niet viel te regeren, was de opzet van de liberale bladen mislukt om de Kamerontbinding aan de ministers te verwijten, zo constateerde het *Dagblad*.[103] De krant verwees naar *De Tijd*, die stelde dat de koning in zijn beslissing geheel vrij was geweest, zeker nu het kabinet onvoldoende steun genoot in de Kamer. Veelbetekenend is dat *De Tijd* de situatie vergeleek met de regeringloosheid van de Griekse democratie. Thorbecke had eerst het ene na het andere kabinet gefrustreerd en vervolgens als leider van de Kamermeerderheid een formatieopdracht gekregen, waarin hij slechts met grote moeite was geslaagd. Achtereenvolgens hadden drie ministers moeten aftreden, waarna Fransen van de Putte Thorbecke als leider naar de kroon stak. De dag erna stelde het *Dagblad* nog eens dat het kabinet de beslissing over de motie-Keuchenius aan de koning had overgelaten: 'Aan zedelijken dwang op den Koning, gelijk wel eens in den constitutionnelen regeringsvorm het geval kan zijn, *kan* hier niet gedacht worden; want het Ministerie had geen meerderheid achter zich die het steunde en waaraan de Koning zich zou hebben moeten onderwerpen.'[104]

Onomwonden formuleerde de krant ministeriële verantwoordelijkheid hier als een relatie, in plaats van als een constitutionele norm of re-

gel. De koning had meer vrijheid in zijn oordeelsvorming wanneer het kabinet niet op een meerderheid berustte en het parlement verdeeld was. Een wankele machtsbasis van het kabinet en het parlement betekende dat de koning meer invloed kon uitoefenen. De machtsposities van koning, kabinet, Kamer en kiezer stonden met elkaar in relatie als communicerende vaten: als de ene entiteit macht verliest, levert dat voor de andere entiteit meer macht op. Zoals ter sprake is gekomen, was ook de *NRC* in 1848 nog van mening dat de constitutionele machten elkaar in evenwicht moesten houden. In die tijd werd de ministeriële verantwoordelijkheid benaderd tegen de achtergrond van de verhouding tussen de constitutionele machten en niet als doel op zich. Vervolgens ontstond tijdens de Aprilbeweging meer consensus over het relatieve karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de koning.

Het *Dagblad* vond dat een constitutionele koning moest regeren in de zin van de meerderheid en dat van die meerderheid niets bleek als een Kamer nog niet de helft van het aantal kiezers vertegenwoordigde. De krant wees erop dat bij de laatste verkiezingen in juni slechts 43.747 van de 93.180 kiezers waren opgekomen. Zij stelde dat liberalen, anders dan conservatieven, wel trouw gingen stemmen. Het paradoxale was dus, zo betoogde de krant, dat weliswaar de meerderheid van de kiezers conservatief was, alleen dat een groot deel hiervan niet ging stemmen. Zoals het *Dagblad* beweerde, stond Willem III inderdaad achter zijn ministers – logisch, gelet op zijn instemming met ontbinding – en wilde hij dat ook wel in een proclamatie laten blijken. Op aanraden van jhr. Frederik de Kock, de directeur van zijn kabinet, had de koning toch een tekst gekozen waarbij hij niet zozeer partij koos en zich niet in de verkiezingsstrijd begaf.[105] De koning had ook verlangd dat de commissarissen in de provincie en de burgemeesters zich onthielden van bemoeienis met de verkiezingen. Evenmin had de koning zich publicitair voor het karretje van het kabinet laten spannen.[106] Willem III lijkt dan ook een genuanceerde positie te hebben ingenomen.

In aanloop naar de verkiezingen besteedde het *Dagblad* uitvoerig aandacht aan een artikel van De Bosch Kemper uit het *Volksblad*, waarin hij stelde dat een minister pas politiek verantwoordelijk was tegenover de Kamer, wanneer het landsbelang werd verwaarloosd, zoals Thorbecke in

Foto van rond 1870 van Isaäc Fransen van de Putte (1822-1902). Fransen van de Putte had als ondernemer met onder meer een suikerfabriek in Nederlands-Indië een kapitaal verdiend. Hij werd vanaf 1866 de tegenspeler van Thorbecke binnen de liberale stroming. Hij was als jong liberaal vernieuwingsgezind op koloniaal gebied. Markante persoonlijkheid, die scherp en geestig uit de hoek kon komen.

1850 in de Eerste Kamer bij de benoeming van burgemeesters zou hebben betoogd.[107] De *NRC* meende dat De Bosch Kemper niet consistent was. Zoals de *NRC* echter al vermeldde, was Kemper nog steeds van mening dat ministers voor alle regeringsdaden verantwoordelijk waren. Zijn bezwaar was echter dat de Kamer deel wilde nemen aan de uitvoerende macht. Hij legde nadruk op de evenwichtsrol die de koning als constitutio-

nele macht moest uitoefenen. De koninklijke onschendbaarheid plaatste hij dan ook in een brede context in zijn boek *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt en staatsbestuur* uit 1865: 'De verantwoordelijkheid der vorsten, tegenover de gebeurtenissen des tijds, wordt telkens grooter en gewigtiger, naarmate het tot zekerheid komt, dat de troonen *feitelijk* rusten op de publieke opinie, en naarmate de geschiedenis leert, dat de vorsten evenzeer gevaar loopen hunne regten te verliezen, wanneer zij de noodige hervormingen tegenhouden, en de belangen van eigen persoon en dynastie afscheiden van die van den staat, – als wanneer zij eene oppervlakkige publieke opinie veld laten winnen.'[108]

Koningen hadden dus een moeilijke positie want zij moesten rekening houden met de publieke opinie tenzij deze oppervlakkig was, en de nodige hervormingen toestaan waarbij zij hun persoonlijke en dynastieke belangen ondergeschikt moesten maken aan die van de staat. Kortom, een koning moest een evenwichtskunstenaar zijn. Een koning moest meegaan met zijn tijd, maar niet met de waan van de dag. De *NRC* beschouwde de koning overigens als waarborg tegen ministeriële almacht. Zo had de koning volgens haar niet verlangd om de proclamatie aan de kiezers te zenden.[109] Dat blijkt ook uit het artikel van 12 oktober waarin de krant opmerkte dat de koning het in de proclamatie niet opnam voor het kabinet.[110] Kennelijk vond de *NRC* dat de koning een positieve rol speelde en had zij juist problemen met het gedrag van de ministers.

De keuze tussen een koninklijk of een parlementair stelsel

Aan de hand van citaten uit het werk van Groen van Prinsterer betoogde het *Dagblad* dat ook de antirevolutionaire leer uitging van zelfstandige koninklijke bevoegdheden. Aangezien Groen de motie-Keuchenius steunde, verweet zij hem inconsistentie. Groen had immers de constitutionele theorie van de eerdergenoemde Pruisische rechtsgeleerde Stahl verdedigd. Stahl maakte in zijn boek *Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche* onderscheid tussen het monarchale en het parlementaire principe. In het parlementaire regeringsstelsel, zoals in Engeland, had de koning geen rechten meer en oefenden de ministers hun verantwoordelijkheid weliswaar in diens naam uit, maar moesten zij volgens de wil van het parlement regeren. Hierbij gold een positieve interpretatie van de minis-

teriële verantwoordelijkheid: ministers konden niet alleen (negatief) worden aangeklaagd, maar hadden de steun van het parlement nodig en moesten bij het ontbreken daarvan hun ambt neerleggen.

In het door Stahl verdedigde monarchale stelsel kon de koning zelf zijn ministers kiezen, beslissen over het regeringsbeleid en over de aanstelling van alle ambtenaren. Ministeriële verantwoordelijkheid gold alleen voor wetsovertreding. Bovendien mocht het parlement de begroting niet om daarbuiten gelegen redenen verwerpen. In het parlementaire stelsel was de regering onderworpen aan het parlement, terwijl in het monarchale stelsel sprake was van een balans tussen de macht van de Kroon (koning en ministers) en het parlement.[111]

De wetgever had ten tijde van de grondwetsherziening van 1848 een veel meer monarchale strekking aan de koninklijke prerogatieven toegekend, zo citeerde het *Dagblad* op 23 oktober uit een brochure naar aanleiding van het advies van de hoogleraren. De toenmalige minister van Justitie Donker Curtius had de Kamer in een betoog op 13 mei 1848 inderdaad verzekerd dat aan de koning aanzienlijke rechten en vooral vrije benoemingen waren toegekend, die hij eerder niet had bezeten, respectievelijk slechts op voordracht had gedaan. Donker Curtius had in één adem het recht genoemd om oorlog te verklaren, om traktaten te sluiten, het recht van de munt, van gratie en om de Kamer te ontbinden.[112]

De ministeriële verantwoordelijkheid moest in het belang van zowel de koning als het volk worden gehandhaafd, argumenteerde de *NRC* een paar dagen later. De koning kon immers onmogelijk zelf de hele staat besturen; dat had zij ook al op 1 oktober betoogd.[113] In deze visie reguleert ministeriële verantwoordelijkheid dus verantwoord landsbestuur met de koning als soeverein. Saillant is dat de visie niet noodzakelijk een onschendbare koning of een parlement veronderstelt; zelfs geen constitutioneel bestel. In feite regeerde Willem 1 al met een dergelijke vorm van ministeriële verantwoordelijkheid, want hij kon zijn ministers ontslaan of andere maatregelen treffen. Dit standpunt doet meer denken aan dat van het *Dagblad*. Het illustreert dat men niet altijd even consequent over de ministeriële verantwoordelijkheid argumenteerde. Het begrip was nog pluriform en divers en men had moeite om het binnen het constitutioneel bestel van 1848 een plaats te geven.

Op maandag 19 november 1866 werd de vergadering van de Staten-Generaal namens de koning geopend met een rede, uitgesproken door minister van Justitie Borret. Borret lichtte toe dat de koning had besloten de Tweede Kamer te ontbinden 'nadat meer en meer overtuigend was gebleken, dat de zamenstelling van dit deel der Volksvertegenwoordiging niet langer kon geacht worden te voldoen aan de behoefte van overeenstemming tusschen de onderscheidene Staatsmagten'. De regering bracht wel tot uitdrukking dat het ontbindingsbesluit onder de ministeriële verantwoordelijkheid viel. Hij vervolgde met de omstreden woorden: 'Op de roepstem des Konings is thans eene nieuwe Tweede Kamer gekozen, aan welke voortaan, binnen de grenzen van haren werkkring, de behartiging van 's lands belangen zal zijn toevertrouwd.'[114] Het *Dagblad* schreef een paar dagen later dat er geen opvallender woorden in de openingsrede waren dan die dat de Kamer binnen de grenzen van haar werkkring moest blijven. Een Kamer die droomde van volksalmacht en van soevereiniteit van de natie was immers niet in overeenstemming met de volksovertuiging, noch met geest en letter van de grondwet. De grondwet stelde samenwerking en geen samensmelting van de constitutionele machten voorop, zo meende de krant. De grondwet stelde aan elke macht haar grenzen en ging uit van harmonie tussen de constitutionele machten.[115]

De regering had de staatsbegroting naar de Kamer gezonden en het was de gewoonte dat de Kamer daarop eerst schriftelijk reageerde met een voorlopig verslag. Dat verslag werd niet door de hele Kamer, maar door een commissie van rapporteurs opgesteld. In het voorlopig verslag over de begroting voor 1867, vastgesteld op 15 december 1866, refereerde de commissie van rapporteurs onder leiding van Thorbecke aan pogingen van het kabinet om de koning bij het beleid te betrekken. De commissie verzette zich tegen de beperkte opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid in het ontbindingsrapport. Deze opvatting, die ook bij de Kameropening was verkondigd, noemden de rapporteurs in strijd met de koninklijke onschendbaarheid en de hoofdprincipes van de grondwet. Het kabinet had de zitting alleen in naam van de koning moeten openen, zonder waarschuwingen en oordelen in diens naam te uiten. Ook keurden ze de koninklijke proclamatie af waarmee het kabinet de kiezers had benaderd.[116]

Het kabinet kon wel een beroep doen op de koninklijke bevoegdheden,

omdat de koning immers het hoofd van de uitvoerende macht was, zo betoogde minister van Financiën Rutger Jan graaf Schimmelpenninck van Nijenhuis – zoon van minister-president Gerrit graaf Schimmelpenninck en kleinzoon van de raadpensionaris Jan Rutger Schimmelpenninck – namens de regering in de memorie van antwoord. De uitvoerende macht ging naar zijn mening over het ontslag en de benoeming van Mijer, en de Kamerontbinding. Hij moest er niet aan denken dat het parlement zich zou gaan bemoeien met de aanstelling van ambtenaren. Volgens de regering had de motie van Keuchenius tot doel gehad – en zo had hijzelf ook toegegeven – de benoeming van Mijer tot gouverneur-generaal te doen intrekken en daarmee was inbreuk gemaakt op het prerogatief van de Kroon. Kortom, de regering wilde de Kamer op afstand houden en vond dat de Kamer zich niet mocht mengen in haar besluitvorming.

Verder zag de regering geen kwaad in het verspreiden van de koninklijke proclamatie, omdat deze alleen een algemene oproep bevatte om het stemrecht uit te oefenen. Zoals al is gebleken, zag de *NRC* ook geen probleem. Dat is wel begrijpelijk, omdat het feit dat de koning het kabinet handhaafde, niet betekende dat hij per se de richting van het kabinet steunde. Zelfs als de koning de conservatieven doelbewust steunde, dan hoefde dit niet te betekenen dat hij zich inliet met partijpolitieke zaken. Wellicht achtte hij het verstandig om rust en stabiliteit te bewerkstelligen en achtte hij de conservatieven daartoe meer in staat dan de liberalen.

De thorbeckeaan Gerrit Fokker was het met Viruly Verbrugge eens dat de keuze van een nieuw kabinet uitsluitend het voorrecht van de Kroon betrof. Fokker noemde de ministeriële verantwoordelijkheid het 'corollarium' (bijvoegsel, uitvloeisel) van de koninklijke onschendbaarheid.[117] In zijn optiek was dus allereerst het beginsel van onschendbaarheid in de praktijk gebracht, waardoor de vorstelijke autocratie werd beëindigd. Als uitvloeisel hiervan ontstond de ministeriële verantwoordelijkheid: een deel van de macht van de absolute monarch werd overgeheveld naar diens ministers en de Staten-Generaal. Fokker pleitte dus evenals de hooglerarен rechten, de *NRC* en andere liberalen voor een exclusieve en volledige ministeriële verantwoordelijkheid, maar maakte wel een uitzondering voor de kabinetsformatie.

Het politiek karakter van het benoemingsrecht

Bij de kwestie-Mijer was het vooral de vraag of het recht van de regering om ambtenaren en bestuurders te benoemen onder de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Kamer viel. In dat verband was het ook van belang in hoeverre de koning in persoon nog zeggenschap had en welke waarde moest worden gehecht aan het contraseign van een minister. De redactie van de NRC citeerde uit de *Arnhemsche Courant* dat benoemingen geacht moesten worden regeringsdaden te zijn, die als zodanig onder de ministeriële verantwoordelijkheid vielen. Mijer werd openlijk als onbetrouwbaar gebrandmerkt en de Buitenzorgse troon was voor hem een schavot geworden.[118]

Zoals andere conservatieven probeerde minister van Justitie Borret te benadrukken dat de benoeming tot gouverneur een zelfstandig recht was van de koning, waarvoor geen parlementaire goedkeuring nodig was. Blijkens zijn betoog verstond Borret onder 'koning' niet de koning als persoon of als constitutionele macht, maar de koning in relatie tot het kabinet. Hij meende dat de benoeming dus een zelfstandig recht van de regering was, waarvoor de ministers in beperkte mate verantwoordelijk waren tegenover het parlement: 'Elk Minister en het gansche Kabinet is verantwoordelijk voor benoemingen, door dien Minister of door dat Kabinet aan den Koning voorgedragen; maar die verantwoordelijkheid gaat niet verder, dan dat de Ministers steeds aansprakelijk zijn voor hunne voordragten, wanneer daardoor en door de daarop gevolgde benoemingen wetten zijn geschonden of 's lands belang is benadeeld of in gevaar gebragt.'[119] Hiermee gaf Borret een voor hem consistente interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid. De beperking tot benadeling van het landsbelang was in 1848 ook door Thorbecke als criterium verdedigd.

Zelfstandige bevoegdheden van de regering werden echter door steeds meer liberalen in twijfel getrokken. De thorbeckeaan Asser van Nierop wees erop hoe hij bij het kabinet-Fransen van de Putte had ingegrepen in de uitvoerende macht en de val van dat kabinet had veroorzaakt, terwijl de huidige kabinetsleden noch conservatieve Kamerleden zich hadden verzet. Deze leden maten volgens hem met twee maten, terwijl de regel was: de koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk. De NRC en vervolgens ook het *Handelsblad* meenden dat Borret, anders dan in het

Portret van de katholiek Eduard Borret (1816-1867) van H.A. Bogaerts uit 1867. Borret was een pleitbezorger van de conservatieve zaak. Hij werd in het kabinet-Van Zuylen minister van Justitie. Bij het conflict met de liberalen ten gevolge van de motie-Keuchenius toonde hij zich voorstander van een 'koninklijk kabinet'. Hij opende de nieuwe vergadering van de Staten-Generaal in november 1866 met de omstreden woorden dat aan de nieuwe Tweede Kamer 'voortaan, binnen de grenzen van haren werkkring, de behartiging van 's lands belangen zal zijn toevertrouwd'. Vervolgens overleed hij in het harnas net vóór de begrotingsverwerping in november 1867.

verleden, uitsluitend de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid verdedigde. Deze liberale kranten miskenden echter dat het landsbelang wel degelijk een aspect was van de politieke verantwoordelijkheid.[120] Het *Dagblad* en De Bosch Kemper opponeerden dan ook dat de strafrechtelijke verantwoordelijkheid niet zo ver ging dat ministers ook verantwoordelijk waren voor de benadeling van het landsbelang.[121]

Ministeriële verantwoordelijkheid voor koninklijke benoemingen betekende, zo schreef een zekere T. in het *Dagblad*, dat de minister garandeerde dat geen wetten werden geschonden, maar niet dat de minister de benoeming goedkeurde. Dat zou volgen uit de medeondertekening (contraseign) van een minister bij de benoeming van zijn opvolger, die doorgaans een tegenstander was. Van een minister kon alleen worden verwacht dat de benoeming van een opvolger volgens de wet plaatsvond en niet dat hij deze ook goedkeurde; de redactie van het *Dagblad* had begin oktober met een beroep op Lagemans hetzelfde betoogd. Volgens de auteur huldigde het advies van de hoogleraren rechten een absolute interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor de monarchie overbodig werd. Bovendien zou de Kamer feitelijk het benoemingsrecht naar zich toe trekken als zij koninklijke benoemingen zou afkeuren zolang niet conform haar wensen werd beslist; hier weerklonken de eerder door het *Dagblad* geciteerde Constant en Thorbecke.[122]

Al eerder was de *NRC* een serie artikelen begonnen waarin zij diverse gronden aanvoerde waarom de volksvertegenwoordiging kritiek kon uitoefenen op benoemingen. Als eerste grond voerde zij aan dat benoemingen evenals andere bestuursbesluiten voortvloeiden uit de grondwetsbepaling dat de uitvoerende macht bij de koning berustte. De volksvertegenwoordiging zou volgens de *NRC* buiten haar bevoegdheid treden als zij *invloed* probeerde uit te oefenen op een benoeming. Dan zou de vertegenwoordiging zich mengen in de uitvoerende macht. Zij kon echter wel een benoemingsbesluit bekritiseren als dit eenmaal was genomen, omdat zij zich dan uitsluitend bepaalde tot de beoordeling van wat gebeurd was en de benoeming ter verantwoording van de desbetreffende minister kwam. De Kamer had het recht een minister ter verantwoording te roepen, maar kon niet diens besluiten ongedaan maken.[123]

De *NRC* beschouwde het parlementaire recht op controle als tegenwicht voor de uitvoerende macht en als garantie voor het vrije woord. Het

recht om benoemingen te beoordelen was volgens dit blad in de plaats gekomen van de macht van de koning om ze te bepalen. De ministers moesten nu een primaire rol bij benoemingen spelen en waren daarvoor verantwoording verschuldigd aan de Staten-Generaal, evenals voor alle andere regeringsdaden. Het punt dat de *NRC* niet aanroerde, was dat belangrijke benoemingen, zoals die van gouverneur-generaal, een politiek karakter hadden. De gouverneur-generaal was belast met het bestuur in Nederlands-Indië en werd wel als de onderkoning van Nederland beschouwd. Deze positie was dus zeer gewild. De vorige gouverneur-generaal was een liberaal geweest en nu had het kabinet een conservatief benoemd. Zoals al eerder aangestipt, leek het alsof het politiek karakter van deze benoeming bij de kwestie-Mijer voor het eerst duidelijk werd en dat men binnen en buiten de Kamer moeite had om dit te erkennen en hiermee om te gaan.

Volgens de *NRC* was contact met de kiezers nodig omdat het kabinet het beoordelingsrecht van het parlement wilde beknotten, zodat de rechten van het volk in het geding kwamen.[124] In een vijfde hoofdartikel over het ontbindingsvoorstel van het kabinet legde de *NRC* verder uit waarom de Kamer een benoeming zou mogen beoordelen. De krant citeerde artikel 73 van de grondwet, dat de ministers zorgden voor uitvoering van de grondwet en andere wetten. Zij maakte echter niet duidelijk waarin de tweede grond verschilde van de eerste. Het feit dat ministers een wet moesten uitvoeren, hield nog geen beoordelingsrecht in van de Kamer. In feite gold ook voor deze grond dat de krant ministeriële verantwoordelijkheid uitsluitend interpreteerde als rekenschap aan de Kamer.

Uit deze definities van de *NRC* van ministeriële verantwoordelijkheid blijkt hoe opinieleiders worstelden met dit begrip. Zowel Kamer als pers had moeite om het begrip af te bakenen. Zij namen hun toevlucht tot kunstmatige, nogal abstracte en theoretische interpretaties. Het begrip kon diverse en tegenstrijdige betekenissen hebben. Naargelang de eigen positie werd een passende betekenis gekozen.

De derde grond waarop de Kamer, naar de mening van de *NRC*, een benoeming mocht beoordelen, was dat hiervoor een besluit met ministerieel contraseign werd vereist. Zoals al besproken, stond in artikel 73 van de grondwet dat alle koninklijke besluiten en beschikkingen door de desbetreffende minister mede moesten worden ondertekend. Het contra-

seign diende ertoe de verantwoordelijke minister aan te wijzen. De verdedigers van het kabinet stelden dat een contraseign alleen uitdrukte dat er geen wettelijk beletsel voor een benoeming bestond. Daarentegen meende de *NRC* dat men in de grondwet geen onderscheid kon vinden tussen het contraseign voor gewone besluiten en dat voor benoemingen. Zij beriep zich op de 'niet als liberaal' bekendstaande De Bosch Kemper, die had beweerd dat de regering zelfs voor de benoeming van ministers ter verantwoording kon worden geroepen, omdat het regeringsdaden waren. Zij citeerde een passage van De Bosch Kemper waarin deze verwees naar het werk van de jurist Justin Voorduin, voor de stelling dat elk besluit van de koning een ministerieel contraseign eiste. Volgens Kemper ging dit ook op voor de benoeming van ministers wanneer ze er feitelijk nog niet waren. Het kwam er niet zozeer op aan dat een minister vóór de ondertekening van zijn benoemingsbesluit al minister was, als wel dat hij zich door ondertekening als minister aansprakelijk stelde.[125]

Ook deze derde grond verschilt theoretisch niet van de eerste twee gronden, omdat uit de bepaling dat elk koninklijk besluit een ministerieel contraseign moet dragen weliswaar ministeriële verantwoordelijkheid voortvloeit, maar nog niet het beoordelingsrecht van de Kamer. Kennelijk dacht de *NRC* daar anders over. Zij nam niet de moeite om ministeriële verantwoordelijkheid in andere termen te definiëren dan als beoordelingsrecht van de Kamer. Dat was echter juist het probleem voor de conservatieven, omdat zij bij benoemingen aannamen dat de ministeriële verantwoordelijkheid gold jegens de koning en niet zozeer jegens het parlement, tenzij er wetten waren geschonden of het landsbelang in het geding was. Bovendien ontweek de *NRC* de vraag waarvoor ministers dan wel verantwoordelijk waren. Alleen voor het schenden van wetten – de zogenoemde strafrechtelijke verantwoordelijkheid – of ook voor benadeling van het landsbelang en meer. Ten slotte betoogde de *NRC* dat de aangedragen exceptie dat de gouverneur-generaal zijn werkterrein buiten Nederland had, terwijl de grondwet alleen in Nederland van toepassing was, niet opging, omdat de benoeming altijd in Nederland werd gedaan.

Zo haalde de *NRC* alle retorica uit de kast om het pleidooi voor volledige ministeriële verantwoordelijkheid en volkomen koninklijke onschendbaarheid kracht bij te zetten. Verwezen werd ook naar het *Handelsblad*, dat betoogde dat vooral de katholieken belang hadden bij toezicht op be-

noemingen door de Kamer, omdat zij steeds hadden geklaagd te worden achtergesteld.[126] Hiermee werd geïmpliceerd dat toezicht ook invloed op benoemingen inhield. Al eerder is geconstateerd dat benoemingen een politiek karakter hadden.[127] Het lijkt erop dat de benoeming van Mijer onacceptabel was voor de liberalen, omdat zij kennelijk als Kamermeerderheid het recht wilden om de gouverneur-generaal te benoemen. Bij de kwestie-Mijer werd zichtbaar dat bestuurlijke benoemingen politiek geladen werden. Daarmee legde zij het fundament voor de huidige gewoonte van politieke partijen om belangrijke bestuurlijke benoemingen onderling te verdelen. Het ontstaan van deze traditie ondersteunt ook de hypothese dat de crises van 1866 en 1868 gingen om een strijd tussen partijen en hun parlementair constitutionele volwassenwording.

Een parlementair in plaats van een koninklijk kabinet

Minister van Justitie Borret betoogde op maandagochtend 25 februari 1867 dat juist op politiek, staatsrechtelijk en parlementair terrein de motieven achter woorden van belang waren en niet de 'strenge' letter. Volgens hem was de regering altijd al van mening geweest dat ministers verantwoordelijk waren voor alle regeringsdaden en dat ook benoemingen van ambtenaren regeringsdaden waren. Hij vulde echter aan:

> Het staat aan de leden van de Volksvertegenwoordiging volkomen vrij de Ministers verantwoording te vragen omtrent alle benoemingen, waardoor zij 's lands belang benadeeld of in gevaar gebragt of eenige wet geschonden achten. Maar de Volksvertegenwoordiging heeft het regt niet om bij wijze van motie van orde of van een votum van wantrouwen over eene benoeming door den Koning, uit kracht van Zijne grondwettige bevoegdheid gedaan, een afkeurend en berispend oordeel uit te spreken, waarvan het gevolg zou moeten zijn dat de gedane benoeming wierd ingetrokken.[128]

Borret betoogde dat de Kamer zich de uitvoerende macht had willen toeeigenen en zowel ministers als koning, die de besluiten van de ministers bekrachtigde, aan de kant had proberen te schuiven. De situatie in het buitenland vond hij niet relevant, omdat de Nederlandse grondwet en de

verhouding van de daarin onderscheiden constitutionele machten de resultante waren van de eigen staatsgeschiedenis. De koning beschouwde hij niet louter als uitvoerder van de wil van zijn ministers, want diens onschendbaarheid gaf een zekere handelingsvaardigheid in regeringszaken. Borret achtte het ontbindingsrapport dan ook niet het product van onberaden overhaasting, maar van 'vaste overtuiging en veerkracht'.[129] Verder benadrukte hij het recht van de koning om zelfstandig tot het volk te spreken. De koning had de kiezers alleen gewezen op het gebrek aan samenwerking tussen regering en volksvertegenwoordiging, en hen daarom opgeroepen om de Kamer beter samen te stellen.

De liberaal Jonckbloet spitste zijn betoog toe op de vraag of de Kamer de grondwet had miskend door de benoeming van Mijer af te keuren: 'Ging de stelling der Ministers op, dan zou, gelijk trouwens reeds is gezegd, de roeping der Staten-Generaal tot het controleren van regeringsdaden verloren gaan; hun regt of liever hun pligt zou zich dan enkel bepalen tot het maken van wetten.'[130] Hij beriep zich op de geest van de grondwet en de diverse artikelen waarin de controlebevoegdheid van de Kamer was vastgelegd. Zo bepaalde artikel 89 dat ministers inlichtingen aan de Kamers moesten geven, volgens hem waarschijnlijk niet met de bedoeling om die voor kennisgeving aan te nemen. Hij meende dat het recht van onderzoek van de Kamer in artikel 90 wel het recht zou insluiten om een inhoudelijk oordeel te geven. De verplichting voor ministers in artikel 122 om over de staatsuitgaven verantwoording af te leggen, impliceerde ook het recht van de Kamers om deze te beoordelen. Hetzelfde gold in artikel 63 voor de rapportage over de koloniën en bezittingen in andere werelddelen, en in artikel 194 voor het onderwijsverslag.

De ministers gingen volgens hem aan die bevoegdheden voorbij en schonden daarmee de grondwet: 'Maar er is meer. Door de stellingen, in het rapport van 27 September 1866 verkondigd, tasten de Ministers – ook na hetgeen ik heden morgen ter contrarie gehoord heb, moet ik het blijven verklaren – ook de artt. 53 en 73 van de Grondwet aan. Art. 53 zegt: "De Koning is onschendbaar," niet voor zoover de Ministers zich niet gelieven te verschuilen in de plooijen van den Koninklijken mantel, maar zonder meer: de Koning is onschendbaar. En verder: "De Ministers zijn verantwoordelijk", niet nu en dan, niet hier en daar, maar in het algemeen. Art. 73 van de Grondwet wijst nader op de ministeriele verantwoordelijkheid

en sluit in dat die wordt aanvaard door de mede-onderteekening van alle Koninklijke besluiten en beschikkingen.'[131] Jonckbloet concludeerde ten slotte dat het kabinet zowel in de memorie als die morgen bij monde van de minister van Justitie weliswaar betoogde dat de ministers voor alle regeringsdaden verantwoordelijk waren, maar toch had geprobeerd vol te houden dat de Kamer zich aan de grondwet had vergrepen.

Volgens Jonckbloet had Borret ook al in de zitting van 27 september toegegeven dat het de Kamer vrij stond om een minister ter verantwoording te roepen voor een benoeming, wanneer het landsbelang daarbij was benadeeld. Keuchenius had meer dan eens gesteld dat dit bij de benoeming van Mijer het geval was geweest; Jonckbloet verwees naar de Kamerhandelingen. Hij stelde dat de ministers zich achter de prerogatieven van de Kroon verscholen om hun verantwoordelijkheid te ontlopen. De publieke opinie zou echter, aldus Jonckbloet, altijd iemand voor regeringsdaden verantwoordelijk stellen. Als de ministers zich achter de troon verborgen, dan zou het publiek het staatshoofd verantwoordelijk stellen, en daarmee zouden uiteindelijk de koninklijke onschendbaarheid en het koningschap in het geding komen. Verder betwistte hij de logica van het kabinet om macht bij de koning te leggen: 'Men heeft ons het regt betwist om een oordeel te vellen over eene regeringsdaad, omdat de uitvoerende magt volgens art. 54 der Grondwet bij den Koning berust aan den eenen kant, en omdat art. 59 dier wet aan den Koning het opperbestuur der kolonien en bezittingen van het Rijk in andere werelddeelen toekent. Moet echter de logica der Ministers niet noodwendig elke contrôle van de zijde der Staten-Generaal afsnijden?'

Jonckbloet stelde de bevoegdheidsafbakening tussen de koning en de Kamer ter discussie. Saillant is dat hij geen onderscheid maakte tussen de koning en het kabinet; hij gebruikte het begrip koning in feite als synoniem voor de regering. In zijn optiek werd het een alles-of-nietsdiscussie. Als de Kamer geen volledige zeggenschap had, dan zou de macht van de koning niet zijn begrensd. Zijn redenering luidde in feite dat, als de Kamer niet het recht zou hebben koloniale handelingen af te keuren, omdat de koning de hoogste bestuurder was, dat ook gold ten aanzien van de buitenlandse betrekkingen, de land- en zeemacht en het financieel beheer. Hij vervolgde: 'Zal men ons dan niet afschepen met een beroep op art. 73 der Grondwet: "De Koning stelt ministeriele departementen in,

Foto van liberaal Willem Jonckbloet (1817-1885) uit 1867 door J.H. Essenberger. Jonckbloet was Tweede Kamerlid van 1864 tot 1877. Daarna keerde hij terug naar een hoogleraarschap in de letteren. Als Kamerlid stelde hij zich zelfstandig op en voelde hij zich verwant met Fransen van de Putte. Hij stelde zich radicaal op in de constitutionele crises van 1866 tot 1868 en benadrukte de centrale rol en de macht van de Kamer.

benoemt er de hoofden van, en ontslaat die naar welgevallen"? Zal men eindelijk met het oog op art. 54 der Grondwet – reeds meermalen aangehaald – niet elke inmenging der Staten-Generaal in alle mogelijke rege-

ringszaken afsnijden door te zeggen: dat alles behoort tot het gebied der uitvoerende magt, en die berust bij den Koning?'[132]

Kortom, Jonckbloet stelde dat er gelet op het standpunt van het kabinet, geen enkele waarborg was dat het parlement kon toezien op regeringsdaden. Hij verwees naar de Engelse publicist Henry Hallam en diens waarschuwing in *The constitutional history of England* tegen 'probable encroachments [aantasting – DS] of ministers, which, though not going the full length of despotic power, might slowly undermine and contract the rights of the people'.[133] Het tegenwicht dat men kon bieden aan het streven naar dominantie door de regering was dat 'no positive statutes can be devised [bedacht – DS] so effectual as the vigilance of the people themselves and their increased means of knowing *and estimating* the measures of their government'.[134] Een parlementaire democratie werd volgens Jonckbloet gekenmerkt door samenwerking tussen regering en volksvertegenwoordiging. Volgens hem hadden conservatieven en het kabinet weerzin om met het parlement samen te werken. In dit verband citeerde hij ook nog de Franse rechtsgeleerde en staatsman Edouard René Lefèvre de Laboulaye (1811-1883), die fervent aanhanger was van de Amerikaanse democratie: 'Ou il ne faut pas avoir de réprésentation nationale, ou il faut que le Gouvernement s'entende avec elle; c'est le bon sens qui le dit. Quand on n'accepte pas cette *pratique sincère* de la liberté politique, on se jette dans une métaphysique subtile, irritante et pleine de dangers.'[135] Van politieke vrijheid kon pas sprake zijn als volksvertegenwoordiging en regering met elkaar samenwerkten. Jonckbloet legde dus vooral nadruk op samenwerking. Hij ging eraan voorbij dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan een dualistische verhouding tussen parlement en regering.

Wat de verhouding tussen regering en parlement betrof, beriep hij zich op de Engelse commentator Erskine May: 'Wanneer het Parlement eenige daad of de politiek van het gouvernement in het algemeen afkeurt, moeten de Ministers zich naar die meening schikken, of het vertrouwen der Vergadering verliezen. Aldus is het Huis der Gemeenten, toen het 't invloedrijkste ligchaam op de wetgeving was geworden, in staat geweest, om zonder zijne grondwettige magt te overschrijden, de rigting door de Regering te volgen af te bakenen, en toezigt te oefenen op het beheer der openbare zaken door het uitvoerend gezag.'[136] De conservatief-liberaal Menso Pijnappel

en Borret konden wel stellen dat de Engelse staatsinstellingen anders waren dan de Nederlandse, maar Jonckbloet betwijfelde of die traditie afweek van de Nederlandse grondwet, omdat deze kwestie in elke constitutionele democratie een rol speelde, zoals Laboulaye verwoordde: 'Même en Angleterre, où les Chambres sont toutes-puissantes, ce sont les ministres qui gouvernent et non pas le Parlement. Veut-on dire qu'en Angleterre l'influence des Chambres est prépondérante, et le ministre n'ose rien faire sans leur avis? Je réponds que c'est là *l'essence du gouvernement constitutionnel*; sans cette influence il n'y a ni liberté politique, ni liberté civile.'[137] Met Engeland als voorbeeld pleitte Jonckbloet, evenals Van Eck, voor een monistische verhouding tussen Kamer en kabinet. De ministers moesten volgens hem niet buiten de Kamer, maar met de Kamer regeren.

Duidelijk is hoezeer Jonckbloet de centrale rol en de macht van de Kamer benadrukte. Om zijn pleidooi kracht bij te zetten, koppelde hij het vrijheidsbegrip aan dat van de ministeriële verantwoordelijkheid: hij verweet de regering dat zij in de kwestie-Mijer ook de vrijheid van het volk had beknot. In zijn betoog werd de koning nadrukkelijk uitgezonderd: de regering had de grondwet geschonden, die 'steeds eerlijk en opregt door Willem III uitgevoerd en gehandhaafd [was]'.[138] Jonckbloet was het met Pijnappel eens dat het niet mogelijk was om ten aanzien van alle kwesties in het parlement over een aaneengesloten meerderheid te beschikken, maar meende wel dat er een meerderheid op hoofdlijnen zou kunnen worden samengesteld. Zoals al eerder geconcludeerd, waren de liberalen voorstander geworden van een parlementair, in plaats van een koninklijk kabinet.

Minister van Buitenlandse Zaken Van Zuylen van Nijevelt vroeg zich af, verwijzend naar Van Eck, of er niet een stroming bestond die de grondwet wilde veranderen om het constitutioneel monarchale beginsel te vervangen door dat van de volkssoevereiniteit: 'Ik ben overtuigd dat het niet de ware vrienden van de constitutie zijn die slechts het oog hebben op uitbreiding van de regten bij de Grondwet aan het volk geschonken; onze constitutie berust op een stelsel van wijze ponderatie [afweging – DS], en ik geloof dat juist degenen, die het wel meenen met die constitutie, zullen trachten te zorgen, dat het evenwigt, dat tusschen de verschillende staatsmagten moet bestaan, niet verbroken worde.'[139] Van Zuylen benadrukte

dus de noodzaak van een evenwichtsrelatie tussen de constitutionele machten. Een vierde kabinet binnen een jaar was volgens hem niet in het belang van de kiezers.

Volgens de conservatieve De Brauw was de sfeer in de Kamer onzuiver. Zo had het als zeer liberaal bekendstaand lid Poortman een nogal conservatief amendement op de Cultuurwet voorgesteld, zodat de conservatieven als één man waren opgestaan om dit te steunen en het liberale kabinet-Van de Putte was gevallen. In die context zag De Brauw de motie-Keuchenius. Ook hierbij hadden de leden in een vreemde combinatie samengespannen: een antirevolutionair lid had een motie – al dan niet over de rand van het binnen de grondwet toelaatbare – voorgesteld die door bijna alle liberalen werd gesteund. Hij verweet de liberalen dat zij sinds 1848 te veel waren uitgegaan van vrijheid, zonder rekening te houden met de machtsverdeling, zoals ten aanzien van de monarchie: 'de Grondwet geeft vrijheid aan allen in alles, maar zij geeft niet alleen vrijheid, zij bevestigt ook het constitutioneel Koningschap van het Huis van Oranje, dat die vrijheid moet beschermen en leiden. Dan zullen noch kunnen wij niet hebben een parlementair alvermogen; dan zullen wij hebben een beschermer ook van de minderheden, die nu dreigen onderdrukt te worden door de meerderheid.'[140]

De opmerking over de bedorven sfeer in de Kamer was ook al gemaakt door Godefroi. Ook Godefroi doelde op de interne verdeeldheid bij de liberalen. Dat verklaarde waarom hij geen alternatief zag voor het zittende kabinet. De Brauw doelde echter op meer. Tussen de regels door leek hij de liberalen, met name Thorbecke, te verwijten dat zij te veel waren gericht op het ministerschap en de regeermacht, en daartoe een politiek van polarisatie bedreven. De motie-Keuchenius had de liberalen een opening geboden om het conservatieve kabinet eensgezind te verwijderen. Ook verweet De Brauw hun dat zij het primaat van het parlement benadrukten ten koste van de monarchie. Hij pleitte ervoor de plaats van de koning in het staatsbestel te behouden. Hij wees erop dat er een evenwicht tussen de constitutionele machten moest zijn. In feite verweet hij de liberalen dat zij dit evenwicht via de motie-Keuchenius hadden verstoord en de parlementaire macht te veel ruimte hadden gegeven.

Eindelijk kwam dan Thorbecke aan het woord met het betoog dat de benoeming van ambtenaren als daad van de koning onaantastbaar was,

maar niet als ministeriële daad die zij tegelijk ook was. Het ontwijken van het oordeel van de volksvertegenwoordiging door een beroep op het prerogatief van de Kroon zou leiden tot autocratie. Hij wees er echter op dat een afkeurend oordeel van de volksvertegenwoordiging over een regeringsdaad geen bevel inhield, omdat de regering krachtens de grondwet zelfstandig was. Al eerder was in de Kamer uitgesproken, zo kon hij zich inderdaad herinneren, dat het nadeel van haar kritiek op ontslagbesluiten was dat zij een minister ambtenaren opdrong die hem niet dienden en daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid vernietigde. Verder vond hij dat de regering met de proclamatie het gezag voorop had gesteld en de vrijheid van de verkiezingen had beperkt. Meer algemeen valt op dat Thorbecke eigenlijk pleitte voor een soort evenwicht van machten, waarbij ministers uiteindelijk volledig verantwoording verschuldigd waren aan de Kamer en zich niet mochten verbergen achter de Kroon, maar waarbij de Kamer ook de ministers zoveel mogelijk met rust moest laten, en alleen ter verantwoording mocht roepen als zij daartoe grond had. Thorbecke lichtte echter niet toe wanneer de Kamer reserve moest betrachten en legde daarmee het initiatief bij de Kamer. Opvallend is dat Thorbecke zijn eerdere standpunt over de koninklijke voorrechten prijsgaf. Hij sloot zich dus aan bij het betoog van Jonckbloet. Thorbecke verschoof kennelijk, min of meer gedwongen door de omstandigheden, van positie en kende meer primaat toe aan het parlement.

Minister van Binnenlandse Zaken Heemskerk wees erop dat Thorbecke, toen hij nog deel uitmaakte van de regering, het onderscheid tussen de macht van de constitutionele koning en die van de Kamer juist had benadrukt. Hij verwees naar het eerder besproken ontslag van Van Raders. Thorbecke had zich toen herinnerd, aldus Heemskerk, dat hij eerder bij het ontslag van een burgemeester had geweigerd dit te motiveren, op grond van de zelfstandigheid van de regering. Zijn toespraak had Thorbecke als volgt besloten: 'Ik vraag dan, zal de Kamer, indien zij de bevoegdheid wil hebben te oordeelen over het ontslag van een bepaalden ambtenaar, niet gaan *buiten de grenzen*, die zij bovenal wil in acht nemen.'[141] Het zal de Kamerleden wel zijn opgevallen dat deze bewoording verrassend veel gemeen had met die van Borrets openingsrede. Zoals gebleken, was ook Thorbecke eerder van mening geweest dat de Kamer geen bevoegdheid had om het ontslag van een ambtenaar te beoordelen.

Hij was er zelfs in geslaagd om die interpretatie algemeen ingang te doen vinden. De liberalen waren nu echter van standpunt veranderd. Aangezien zij deze verandering niet motiveerden, speelden politiek strategische elementen kennelijk een rol. Zij rekten de regels zozeer op dat deze een andere betekenis kregen.

De homogeniteit van kabinet en ministers

Zoals al in eerdere hoofdstukken aan de orde is gekomen, was men het in de Tweede Kamer en in de pers erover eens dat ministers en het kabinet als geheel eensgezind dienden op te treden. Deze homogeniteit van de ministers onderling – de verantwoordelijkheid van het kabinet als geheel – stond al bij het begin van de grondwetsherziening in de schijnwerpers. De invoering van individuele én collectieve ministeriële verantwoordelijkheid was vanzelfsprekend. Wel speelde steeds de vraag naar de afbakening van dit beginsel. Tijdens de Aprilbeweging in 1853 lag zowel de homogeniteit van het kabinet-Thorbecke als die van het kabinet-Van Hall onder vuur. Bovendien bleek dat homogeniteit te maken had met diverse aspecten, bijvoorbeeld de vraag of een minister kon overstappen van een liberaal naar een conservatief kabinet en vice versa. Homogeniteit was dus wel al een norm; niettemin bleef het onduidelijk op welk gebied en in welke mate die norm gold.

Het kabinet-Van Zuylen was nog niet aangetreden, of het kersvers antirevolutionair Kamerlid Levinus Keuchenius verweet het kabinet in een van gloedvolle retoriek doortrokken betoog dat het 'niet homogeen' was. Opvallend was dat Keuchenius zich er weinig aan gelegen liet liggen dat Van Zuylen de antirevolutionaire stroming in de regering vertegenwoordigde; Van Zuylen was zelfs min of meer de formateur van het kabinet geweest.[142] Tussen de regels door sprak Keuchenius in feite uit dat alleen een homogeen kabinet het vertrouwen van het parlement kon genieten.[143] Kennelijk betekende ministeriële verantwoordelijkheid op dat moment al dat het kabinet als *collectief* het vertrouwen van het parlement diende te bezitten en dat dit vertrouwen niet kon worden gegeven als kabinetsleden niet op één lijn zaten. De visie in de literatuur dat de gebeurtenissen in 1866-1868 tot deze vertrouwensregel zouden hebben geleid, is dus zoals

gezegd onjuist. Maar dat is niet verrassend, omdat eerder bleek dat de Kamer het vertrouwensbeginsel al in 1848 en in 1853 toepaste. Het vertrouwensbeginsel ten aanzien van het gehele – homogene – kabinet staat sindsdien bekend als de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid.

Een minister moest ook homogeen met zichzelf (consequent) blijven. Zo wees de *NRC* de benoeming van Mijer tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië af, omdat hij als minister op koloniaal gebied zwalkend beleid had gevoerd. Hij had bij de begrotingsbehandeling allerlei liberale amendementen moeten accepteren, terwijl hij niet duidelijk had kunnen maken welke koloniale politiek de regering nastreefde.[144] Ook het conservatieve *Dagblad* was geen voorstander van de benoeming van Mijer, omdat de krant meende dat daardoor de homogeniteit van het kabinet werd geschaad. Zij vond dat Mijer dan beter niet aan het kabinet had kunnen deelnemen. Omdat het kabinet zich tot doel had gesteld specifieke kwesties op te lossen, mochten ministers niet tussentijds opstappen. Verder constateerde de krant dat Mijer als minister niet onmisbaar was geweest. Zijn verdediging van de begroting van Koloniën had zijn autoriteit alleen maar verzwakt, omdat hij conservatieve principes had losgelaten, zonder de liberalen met zijn 'onbestemde politiek' tevreden te stellen. Verder vroeg de krant zich af in hoeverre de tot gouverneur benoemde Mijer 'homogeen' was met de nieuwe minister van Koloniën Nicolaas Trakranen. De krant wilde hen alleen vertrouwen, als Trakranen een echte conservatief was en Mijer terugkwam van zijn eerdere geschipper. De regering moest daar snel duidelijkheid over geven.[145]

Uit het bovenstaande blijkt dat ook de pers ministeriële verantwoordelijkheid toepaste. Het begrip was geen tot de Kamer beperkt juridisch of staatsrechtelijk begrip, maar juist praktisch en relationeel van aard. Ook de samenleving moest een minister kunnen vertrouwen. Het vertrouwen betrof de beginselen van de bewindspersoon. Een niet-conservatieve minister hoorde niet thuis in een conservatief kabinet. Opvallend is dat deze vertrouwenskwestie zich ook uitstrekte tot de gouverneur-generaal, de hoogste ambtelijke positie onder de minister van Koloniën. In feite stelde het *Dagblad* dat deze bestuurder dezelfde beginselen moest zijn toegedaan als de minister, omdat de koloniale politiek op deze manier het best gestalte kon krijgen. Het *Dagblad* bleef bij zijn standpunt dat Mijer geen minister had moeten worden als het kabinet op dat moment al van plan

was geweest hem tot gouverneur te benoemen.[146] In de visie van het *Dagblad* ging het bij ministeriële verantwoordelijkheid om het navolgen van en het trouw blijven aan bepaalde beleidsuitgangspunten en waren de ministers niet individueel, maar als geheel daarvoor verantwoordelijk.

Tijdens de verkiezingsstrijd plaatste het *Dagblad* een artikel van Jeronimo de Bosch Kemper, die betoogde dat de regering bestond uit zowel de koning als diens verantwoordelijke ministers. Evenzeer als het ongrondwettig was om de koning verantwoordelijk te stellen voor daden van de regering – de koning was immers onschendbaar – was het ongrondwettig om de koning in het regeringsbeleid geheel terzijde te schuiven alsof hij niet bestond. Het plan om Mijer tot gouverneur te benoemen, was volgens hem niet in het parlement meegedeeld, omdat de uitvoerende macht volgens de constitutionele normen het parlement in voorgenomen benoemingen niet hoefde te kennen, mede omdat de koning eerst goedkeuring moest geven. Mijer had in het parlement namens de regering gesproken en niet alleen als minister van Koloniën.

Kemper benadrukte dus de homogeniteitgedachte van het kabinet. Bovendien was de nieuwe minister van Koloniën homogeen met Mijer, zodat het kabinetsbeleid alleen maar steviger zou worden verankerd. Ten slotte waarschuwde hij voor dwang van de meerderheid. Volgens hem berustte de meerderheid op toeval, omdat doorgaans een aantal leden ontbrak en de meerderheid vaak werd gevormd door wisselende coalities.[147] Kortom, De Bosch Kemper wist het standpunt van de conservatieven goed te onderbouwen. Hij zou dan ook als publicist en vervolgens als Kamerlid een belangrijke rol spelen in de constitutionele crises van 1866 tot 1868. Zoals ook uit het volgende hoofdstuk zal blijken, namen de liberalen De Bosch Kemper niet serieus om hem politiek onschadelijk te maken.

In de nieuw gekozen Tweede Kamer verweten de liberalen Van Zuylen dat hij als Kamerlid een andere mening had verkondigd over Limburgs positie ten opzichte van de Duitse Bond en dat hij niet thuishoorde in het kabinet omdat hij als antirevolutionair, anders dan de overige leden, voorstander was van bijzonder onderwijs. Het conservatieve *Dagblad* vond het belachelijk dat men op dit laatste punt van Van Zuylen homogeniteit eiste, aangezien Van Zuylen als minister van Buitenlandse Zaken niet over scholen ging.[148] De Limburgse/Luxemburgse kwestie zou Van Zuylen en het kabinet echter in 1868 fataal worden.

Een monistische relatie tussen Kamer en kabinet?

Het kabinet had het initiatief tot de motie-Keuchenius aan zichzelf te danken, had de thorbeckeaan Asser van Nierop op 27 september 1866 betoogd, omdat het zich bij zijn aantreden niet had verzekerd van een Kamermeerderheid. Hij stelde dus de vertrouwenskwestie en daarmee de legitimiteit van het kabinet ter discussie en zag het kabinet als ondergeschikt aan een parlementaire meerderheid. Dit wordt ook wel de monistische visie genoemd, waarin het onderscheid tussen kabinet en parlement vervaagt. Het kabinet heeft in deze visie geen zelfstandige bevoegdheden, maar valt onder de controlebevoegdheid van het parlement.

Evenals Storm van 's-Gravesande verweet Van Nierop het kabinet misleiding, omschreven met het meer beleefde woord 'mystificatie'. Zoals Van Eck maakte Van Nierop gewag van discussie buiten het parlement: 'Het is mij nu onverschillig of het gevolg van die motie zal zijn Kamerontbinding of Kabinetswijziging; het is mij zelfs onverschillig of de motie wordt aangenomen, ja dan neen; want het is te regt gezegd: de discussie is voldoende, de afkeuring is nationaal. Het heeft mij heden morgen getroffen, dat zelfs de conservatieve bladen eenparig zijn in de afkeuring van hetgeen heeft plaats gehad. Waarom zouden wij dan aarzelen de waarheid te belijden?'[149]

Kortom, het ging om ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen ten opzichte van de Kamer, maar tegenover het gehele Nederlandse volk. Door een verkeerde voorstelling van zaken te geven had het kabinet niet alleen het parlement misleid, maar afkeuring van de gehele bevolking opgeroepen. Uit het feit dat Storm en Van Nierop die publieke opinie zo zwaar lieten wegen – Kamerleden zagen het parlement als orgaan van het volk – blijkt dat zij de ministeriële verantwoordelijkheid breed interpreteerden: het kabinet moest rekenschap geven van zijn daden aan zowel de volksvertegenwoordiging als de samenleving in het algemeen. Dat was ook de les geweest van de Aprilbeweging in 1853.

Van Zuylen roerde zich heftig door nogmaals te betogen dat de benoeming van de gouverneur-generaal zich onttrok aan de controle van de Kamer en dat een minister daarvoor dus niet ter verantwoording kon worden geroepen. Benoemingen behoorden tot het terrein van de uitvoerende macht. Het lag hem echter het meest na aan het hart om de bestaans-

Afbeelding van prof. jhr. mr. Jeronimo de Bosch Kemper (1808-1876) rond 1860 door R. Severin. Gematigd conservatief Tweede Kamerlid en hoogleraar te Amsterdam. Zoon van de staatsrechtgeleerde Joan Kemper, die een belangrijke rol speelde tijdens de omwenteling van 1813 en later een belangrijk aandeel had in de codificatie van het recht. De Bosch Kemper slaagde erin om het standpunt van de conservatieven tijdens de conflicten van 1866-1868 goed te onderbouwen, maar de liberale Kamermeerderheid was niet te vermurwen.

grond van het conservatieve kabinet te verdedigen. Het kabinet was weliswaar ontstaan uit een door een liberaal ingediend amendement dat door conservatieven werd ondersteund, maar in 1862 hadden de liberalen geprofiteerd van de verdeeldheid onder de conservatieven. Ongeacht

of dit kabinet bij zijn ontstaan op een meerderheid berustte, meende hij dat een meerderheid ook later kon ontstaan of verdwijnen. Alleen wanneer op een gegeven moment daadwerkelijk bleek dat een Kamermeerderheid geen vertrouwen in het kabinet stelde, dienden daaraan conclusies te worden verbonden.

Van Eck repliceerde verontwaardigd dat de stelling van de regering ertoe zou leiden dat de Kamer alleen over wetgeving kon oordelen en dat de uitvoerende macht zich per definitie aan haar toezicht onttrok. Naar de mening van Van Eck vielen ook de prerogatieven van de Kroon onder de ministeriële verantwoordelijkheid. Daarbij beriep hij zich op het algemeen belang en op het contraseign, waarbij de minister zich door medeondertekening van alle koninklijke besluiten en beschikkingen jegens de natie verantwoordelijk stelde. Mocht dit anders zijn, dan zou het staatshoofd verantwoordelijk zijn en daarmee zou het grootste en eerste prerogatief van de Kroon worden geschonden: de onschendbaarheid van het staatshoofd. Conform de monistische visie van Van Eck mocht de regering alleen handelen met goedkeuring van de parlementaire meerderheid. Van Eck stelde de liberale Kamermeerderheid in het politiek bestel centraal.

De conservatief Rochussen verklaarde geen inhoudelijk commentaar meer te willen geven, omdat hij verwachtte dat de motie-Keuchenius werd aangenomen. Met de andere Kamerleden betreurde hij dat er stagnatie was opgetreden in de behandeling en beslissing van de koloniale belangen. Hij vond het middel echter erger dan de kwaal en steunde de motie van De Brauw om in plaats daarvan de koloniale kwestie snel op te kunnen lossen. Hij verweet de liberalen, met name Van Nierop, dat zij misbruik maakten van het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid om hun politieke doelen na te jagen: 'De heer van Nierop, die geachte en vaderlandlievende afgevaardigde, die een zoo groot regtsgeleerde is, zou Nederland zeker eene gewigtige dienst bewijzen, wanneer het hem mogt gelukken een codex over de nog zoo enigmatische politieke verantwoordelijkheid van de Ministers te ontwerpen, opdat men wete aan welke regelen zij onderworpen is, en zij niet voorbijgezien worde wanneer men haar in het oog zou moeten houden.'[150]

Volgens de *NRC* waren er twee motieven voor de motie.[151] Ten eerste was de volksvertegenwoordiging door Mijer en het kabinet misleid. Ten

tweede had het conservatief kabinet moeten aftreden omdat de Kamermeerderheid liberaal was, zodat er geen grondslag – raison d'être – voor een conservatief kabinet was. De krant prees ten slotte het optreden van de gematigd conservatieve Kamervoorzitter Gerlach van Reenen, die de behandeling van het antwoord op de troonrede had voorgezet, hoewel de ministers demonstratief de Kamer waren uit gelopen.

Suprematie van de Kamer?

Het beoordelingsrecht van de Kamer vloeide, zo poneerde de NRC half oktober, voort uit de grondwet. De redactie verwees naar het in 'onpartijdigheid en waarheidsliefde' gegeven advies van dertien hoogleraren rechten; de oorspronkelijke tien hadden namelijk nog bijval van drie andere gekregen.[152] Ook verwees de NRC naar de *Indépendance Belge*, die had betoogd dat een kabinet in een constitutioneel land moest ontstaan uit de volksvertegenwoordiging en dus op de meerderheid daarvan moest steunen. Volgens de Belgische krant moest de samenwerking in de liberale partij worden hersteld, omdat haar verdeeldheid de werking van de constitutie belemmerde. In deze optiek werd de crisis in Nederland dus veroorzaakt door interne verdeeldheid onder de liberalen die tot een soort patstelling in de nationale politiek leidde.[153]

Het *Dagblad* reageerde dat de regering in landen als België moest worden gerekruteerd uit de volksvertegenwoordiging, omdat daar alle macht uit de natie ontstond. Maar in Nederland vond alle macht zijn oorsprong in de koning. Het behoorde tot de historische roeping van het Huis van Oranje om het publiek belang te handhaven tegenover een toevallige en partijdige meerderheid.[154] Ook Kemper had duidelijke ideeën over de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de verschillende constitutionele machten: 'Een constitutionneel vorst is bij het benoemen van ministers, boven alles, verpligt te overwegen, of de benoemde ministers in het algemeen vertrouwen vinden bij de volksvertegenwoordiging. Zeer juist schrijft Fonfrède: "Dans la monarchie représentative véritablement digne de ce nom, il faut que le ministère du roi ait le majorité [lees: la majorité – DS]: mais il ne faut pas, – il ne faut jamais, que la majorité ait le ministère du roi, – ou bien, il n'y a plus de roi."'[155] Het kabinet moest in de geest van de meerderheid zijn – zo citeerde Kemper

de Franse publicist Henri Fonfrède (1788-1841) – maar de parlementaire meerderheid mocht niet het kabinet beheersen: anders kon de koning geen rol meer spelen. De uitvoerende macht was dus verantwoording verschuldigd aan het parlement, maar moest daar wel degelijk los van staan. Bovendien voegde Kemper toe dat de volksvertegenwoordiging niet al te veel vertrouwen in het kabinet moest stellen, omdat zij het kabinet onpartijdig moest controleren. Ook de volksvertegenwoordiging moest dus op afstand blijven van het kabinet. Kemper verdedigde hier de dualistische visie op de verhouding tussen kabinet en volksvertegenwoordiging. Beide constitutionele machten dienden elkaar in evenwicht te houden.

Volgens de *NRC* draaiden de verkiezingen alleen om de vraag of een Kamermeerderheid bevoegd of onbevoegd was haar afkeuring uit te spreken. De kiezers moesten beslissen of de volksvertegenwoordiging het recht van controle en kritiek op de daden van de uitvoerende macht toekwam.[156] In de rubriek 'Binnenland' zocht de *NRC* steun bij de *Economist* onder redactie van hoogleraar Jacob de Bruyn Kops, medeondertekenaar van het advies van de hoogleraren, voor haar stelling dat het in de verkiezingen uitsluitend om de bevoegdheid van de Tweede Kamer ging. Het ging niet meer alleen om de normale personen- of partijkwesties, waar het 'bedaard gezond verstand' van de ingezetenen, aldus de *Economist*, terecht afkerig van was, maar om de eenvoudige vraag of de grondwettige waarborgen van het volk gehandhaafd zouden blijven: 'Immers, de verantwoordelijkheid der ministers voor *alle regeringsdaden* is de basis, waarop eene werkelijk gezond-constitutionneele monarchie alleen kan berusten.'[157] Het bestaan van kabinetten en daarmee de ministeriële verantwoordelijkheid interpreteerde de *NRC* uitsluitend in relatie tot de volksvertegenwoordiging, die zij beschouwde als representatie van het volk. Bovendien identificeerde de krant het kabinet met één partij. Deze partij stapte als het ware uit de volksvertegenwoordiging om het landsbestuur te vormen. De *NRC* propageerde daarmee in feite vrijwel een monistisch getrapt systeem van landsbestuur: het parlement vond zijn basis in de kiezers en het kabinet kwam uit het parlement.

Toen op 21 februari 1867 de uitgestelde begrotingsbehandeling begon, zette het liberale lid Van Limburg Brouwer – geestverwant van Fransen van de Putte – de toon door de kwestie van de ministeriële verantwoorde-

lijkheid weer ter discussie te stellen: 'Zoo ooit eenig lid dezer Vergadering zich geroepen kan achten het standpunt aan te duiden, waarop hij ten opzigte van de algemeene staatkunde der Regering zich meent te moeten plaatsen, dan is het zeker wel nu. Tegenover de Regering bevindt zich eene geheel nieuwe Kamer, die nog niet van haar gevoelens deed blijken, en heden ook is ons de eerste, althans de eerste ongezochte gelegenheid gegeven (bij de algemeene beraadslagingen over de begrooting), om de meerdere of mindere mate van vertrouwen te kennen te geven, welke wij meenen in de Regering te mogen stellen.'[158] Van Limburg Brouwer begreep dat de regering het verleden als afgedaan wilde beschouwen, maar hij vond haar vroeger optreden wel van belang bij de beoordeling van de begroting. Hijzelf achtte het oordeel van de vorige Kamer over de kwestie-Mijer onweersproken en daarmee ook afgedaan. Daarmee resteerde alleen nog de vraag of de regering op grond van dat oordeel wel voldoende vertrouwen van de huidige Kamer kon genieten.

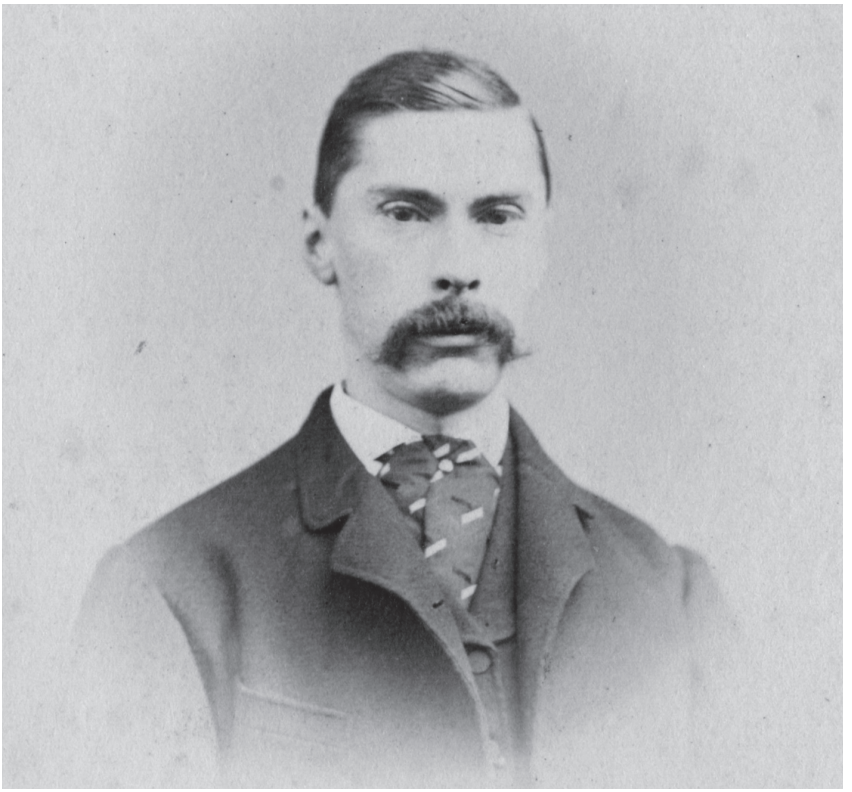
Van Limburg Brouwer maakte bezwaar tegen het ontbindingsrapport, omdat het kabinet daarin beweerde dat de Kamer haar bevoegdheid overschreed indien zij een ambtsbenoeming beoordeelde. Volgens hem werd hiermee het recht van toezicht van de volksvertegenwoordiging terzijde geschoven. Dat betekende een ontkenning van de ministeriële verantwoordelijkheid, evenals een aantasting van de koninklijke onschendbaarheid. Van Limburg Brouwer beschouwde het controlerecht als een aspect van ministeriële verantwoordelijkheid. Het controlerecht en het toetsen van de ministeriële verantwoordelijkheid kwamen volgens hem toe aan de Kamer, omdat zij het volk vertegenwoordigde.

Een kabinet dat de grondwettelijke beginselen van de ministeriële verantwoordelijkheid en koninklijke onschendbaarheid miskende, kon men volgens Van Limburg Brouwer geen vertrouwen schenken. Hij verwees naar Buys, die 'te regt, goedgevonden [had] de zaak nog eens voor min goed ingeligte of wel misleide kiezers uiteen te zetten' en achtte het onbeleefd om de Kamer college te geven over het ABC van het staatsrecht.[159] Van Limburg beriep zich op het staatsrecht als een neutrale bron om zichzelf daarmee gezag te geven en het kabinet zonder inhoudelijke argumenten buiten de grondwet te plaatsen. Zo werd de interpretatie van de conservatieven niet serieus genomen, terwijl de indruk werd gewekt dat er objectieve regels bestonden. Van Limburg stelde dus de Kamer centraal in het constitutioneel bestel.

Vervolgens maakte Keuchenius een wat ongelukkige vergelijking tussen de kwestie-Mijer en de confrontatie tussen het Engelse Lagerhuis en George III in 1783. Toen het Lagerhuis na ontbinding door de koning voor het eerst bijeenkwam, zou Edmund Burke (1729-1797) – de Ierse filosoof en politicus die als de grondlegger van het moderne conservatisme wordt beschouwd – hebben voorgesteld om de openingsrede van de koning te beantwoorden met een pleidooi voor ministeriële verantwoordelijkheid. Voor het geval dat de ministers in hun ambtsuitoefening tekort zouden schieten 'vertrouwen en hopen wij, dat de persoonlijke gunst voor eenigen minister of eenige soort van ministers niet dierbaarder zal zijn aan Zijne Majesteit, dan het aanzien en het karakter van een Huis der Gemeenten'.[160] Burkes voorstel om niet lichtzinnig gebruik te maken van het ontbindingsrecht, werd echter niet aangenomen. De ontbinding had namelijk de door de koning gewenste machtsbasis opgeleverd, met een groot verlies voor Burkes Whigpartij.[161] Keuchenius vond dat het kabinet te veel op de koning leunde.

Het ontstaan van het kabinet beschouwde Van Eck als problematisch, omdat de koning een keuze had gemaakt zonder steun van een Kamermeerderheid. De liberale meerderheid was het conflict uit de weg gegaan totdat zij had moeten stemmen voor de motie-Keuchenius, een niet-liberaal Kamerlid. Achter dit betoog van Van Eck gaat een partijdige visie schuil op de relatie tussen kabinet en Kamer. Van Eck betoogde immers dat het kabinet alleen bestaansrecht had, wanneer de liberale Kamermeerderheid dit steunde. Anderhalve week later zou een zekere mr. X in het *Dagblad* stellen dat Van Eck gevaarlijk was voor de Nederlandse staat omdat hij ministers als lasthebbers van de Kamer beschouwde en daardoor de koning buitenspel zette. Volgens de auteur stelden nagenoeg alle staatsrechtdeskundigen zoals Bluntschli, Von Mohl en Buys dat de constitutionele monarchie op dualisme berustte. De volksvertegenwoordiging en de regering hielden elkaar als zelfstandige machten in evenwicht. Volgens de auteur veronderstelden de ideeën van Van Eck parlementair alvermogen en zouden zij tot een republiek leiden. Ten slotte concludeerde de auteur ironisch dat de consequentie van Van Ecks leer zou zijn dat geen regering kon worden gevormd, omdat er door de verdeeldheid onder de liberalen drie partijen waren geweest die elk geen meerderheid bezaten.[162]

De Kamer had het volste recht te spreken over de benoeming van Mijer



Peter van Limburg Brouwer (1829-1873) zette de toon door in februari 1867 de Kamerontbinding naar aanleiding van de motie-Keuchenius aan de orde te stellen. Hij was een eigenzinnig liberaal Kamerlid (1864-1868) met beschouwende toespraken. Na zijn Kamerlidmaatschap wijdde hij zich weer aan de wetenschap en publiceerde hij onder meer over religie, geschiedenis, koloniale zaken, letteren en economie. Een foto van Maurits Verveer rond 1865.

en die zo nodig af te keuren, volgens het liberale Kamerlid Thomas Stieltjes, al eerder genoemd vanwege de bemoeienis van de Kamer met zijn ontslag als ambtenaar van Koloniën. Hij verwees naar een beroemd denker van juist conservatieve zijde, de Franse romantisch schrijver en politicus Chateaubriand (1768-1848), en citeerde uit diens *De la monarchie selon la Charte*: 'la doctrine sur la prérogative royale constitutionelle est: que rien ne procède directement du Roi dans les actes du gouvernement; que tout est l'oeuvre du ministère, même la chose qui se fait au nom du Roi et

avec sa signature, projets de loi, ordonnances, *choix des hommes*'.[163] Gelet op de halve eeuw praktijk in Frankrijk zag Stieltjes niet in waarom de Kamer niet ook benoemingen mocht bespreken. Hij zag echter geen alternatief voor het kabinet, dat hij een zakenkabinet noemde: 'Dit Kabinet leeft van de verdeeldheid zijner tegenstanders, en zoo lang die verdeeldheid bestaat, zou de aftreding van dit Kabinet slechts leiden tot wederom nieuw uitstel der behandeling van hoogst belangrijke zaken.'[164] Stieltjes wees hiermee op de al eerder geconstateerde interne verdeeldheid onder de liberalen.

Storm verweet de regering de polarisatie met de openingsrede van 19 november verder te hebben aangewakkerd, maar wilde geen votum van wantrouwen uitbrengen, want hij zag geen mogelijkheid om een ander kabinet samen te stellen. Bovendien vreesde hij evenals Godefroi en andere liberalen dat de regering dan de Kamer opnieuw zou ontbinden, met een nog sterkere polarisatie tot gevolg. Het leek alsof de liberalen de zaak onderling hadden afgestemd. In de toespraken is in ieder geval een tendens waarneembaar tot afkeuring van het regeringsoptreden, zonder daaraan consequenties te willen verbinden. Het was allemaal wel ferme taal, maar geen actie. Steeds meer liberalen waren van mening dat het kabinet ondergeschikt was aan de Kamer; de dualistische opvatting verloor verder terrein.

De rol van de oppositie

De thorbeckeaan Willem Dullert – oud-student van Thorbecke, rijk advocaat, invloedrijk Kamerlid en medefinancier van de *Arnhemsche Courant* – deelde de vrees voor herhaalde ontbinding echter niet, omdat de regering dit niet eindeloos zou kunnen volhouden: 'De kruik gaat zoo lang te water tot dat zij barst.'[165]

De conservatief-liberaal Pijnappel toonde in een verzoenende rede begrip voor de gevoelens en overtuigingen van de liberalen, maar hoopte dat zij dit ook tegenover de ministers en hun tegenpartij konden opbrengen. Volgens hem hadden de partijen elkaar niet mogen beschuldigen van grondwetsschennis, omdat nu eenmaal over de interpretatie van de grondwet verschil kon bestaan. Hij protesteerde tegen de mening van Buys en het advies van de hoogleraren. Het vrije woord voor Kamerleden

betekende volgens hem niet dat zij zomaar over van alles konden besluiten. Verder kon de motie van afkeuring niet worden afgeleid uit het recht om bij de koning een adres in te dienen; een adres was iets anders dan een motie.

Pijnappel meende dat ministers alleen ter verantwoording moesten worden geroepen als kritiek kon leiden tot andere maatregelen. Het had volgens hem geen zin om terug te grijpen op handelingen waarop geen invloed meer kon worden uitgeoefend. Hij geloofde niet in de onfeilbaarheid van vroegere, dan wel huidige ministers: ministeriële fouten hoorden er nu eenmaal bij en het had geen zin om die op te rakelen: 'Daarom wensch ik niet dat de kritiek de strekking hebbe, telkens hen te nopen tot heengaan, om telkens weer plaats te maken voor anderen, die ons dezelfde teleurstellingen zullen bereiden.'[166] Pijnappel pleitte dus voor een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid. Het was volgens hem dus alleen wenselijk een minister voor een daad ter verantwoording te roepen, wanneer er nog iets aan gedaan kon worden. Dit uitgangspunt kan worden beschouwd als de utilitaire opvatting van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Verder wees Pijnappel op het gevaar dat monisme zou leiden tot partijdiscipline. 'Ik wil niet zeggen dat de Koning bij de zamenstelling van het Kabinet niet heeft te letten op de publieke opinie, op den onder zijn volk heerschenden geest, maar geen Kamer, geen deel der wetgevende magt heeft de bevoegdheid om, als alleenheerschende magt, van hare stemming de zamenstelling van het Kabinet afhankelijk te maken.'[167] De Kamer bezat volgens hem dus geen bevoegdheid om het kabinet haar wil op te leggen. Het kabinet hoefde naar zijn mening dan ook niet de uitdrukking te zijn van de Kamermeerderheid. In de praktijk was het ook irreëel dat het kabinet altijd zou handelen in overeenstemming met de Kamermeerderheid en de wensen van de bevolking. Vervolgens legde Pijnappel een relatie tussen enerzijds ministeriële verantwoordelijkheid en anderzijds partijdiscipline in het parlement: 'Ik geloof niet aan eene vast aaneengesloten meerderheid, die [...] in alle voorkomende gevallen ééne lijn zou trekken, zonder dat hare leden zouden abdiceren als redelijk denkende en zelfstandige menschen. Zulk eene aaneengesloten meerderheid is niet denkbaar zonder zich te werpen in de armen van eene partij, en zonder dat de partij zich onderwerpt aan haar hoofd.'[168] Hij verzette zich tegen de monistische interpretatie.

De katholieke conservatief Leopold Haffmans beriep zich nuchter op het landsbelang om de ministers te handhaven. Hij wees op de internationale spanningen en de noodzakelijkheid om die eensgezind het hoofd te bieden: 'Neen, Mijne Heeren, het geldt thans niet de volks*regten*, het geldt ons volks*bestaan* [...] Ik zeg u: zie toe dat gij geen oogenblik verzuimt om het land in zekerheid te stellen; ziet toe dat gij uw vaderland niet verliest, zie toe dat gij bestaan blijft.'[169] Ministeriële verantwoordelijkheid definieerde hij op een praktische manier. Uiteindelijk zou de Kamermeerderheid inderdaad het voorstel van Haffmans volgen en de begroting accepteren.

Volgens de *NRC* had eigenlijk niemand het kabinet verdedigd, tenzij men de conservatief Pieter Saaymans Vader serieus wilde nemen.[170] Het *Dagblad* meldde echter dat 24 dagbladen vóór en 28 tegen de motie waren geweest en 46 van de 72 vlugschriften.[171] Ongeacht de juistheid van dit bericht, geven deze aantallen wel aan hoezeer de strijd tussen partijen buiten het parlement werd voortgezet. Verder benadrukte het *Dagblad* dat de liberalen zich, zoals in Engeland, als waardige oppositie moesten gedragen.[172] Zij moesten als ze de meerderheid bezaten, niet schromen om zelf regeringspartij te worden of anders weliswaar kritisch, maar ook loyaal de regering steunen. Een oppositie die bewust van haar eigen onmacht de regering dwarsboomde, werd 'niet alleen een vloek der natie, maar tevens de moordenares van al die instellingen die een vrij volk waardeert'. Het *Dagblad* wees de liberalen dus op hun verantwoordelijkheid als oppositie. Het verweet hun wel de regering te ondergraven, maar daarvoor niet een andere regering in de plaats te kunnen stellen. Hier vinden wij dus een definitie van de rol van de oppositie in een constitutioneel bestel.

Rochussen beklemtoonde dat er vanaf de formatie van het kabinet tot aan de begrotingsbehandeling in augustus tussen hem en minister Mijer geen contact was geweest. Met deze laatste opmerking benadrukte hij een dualistische verhouding tussen Kamer en kabinet. Hij gaf ermee te kennen dat hij niet had deelgenomen aan achterkamertjespolitiek om Mijer tot gouverneur-generaal te benoemen. Zoals al aan de orde is geweest, waren het kabinet, Rochussen en andere conservatieven voorstander van dualisme in de verhouding tussen kabinet en Kamer: de relatie tussen het conservatieve kabinet en de conservatieve partij moest afstandelijk en on-

afhankelijk zijn, zodat de ministeriële verantwoordelijkheid niet zozeer werd beïnvloed door partijpolitiek. Opvallend is dat de opvattingen van Rochussen eigenlijk niet strikt conservatief kunnen worden genoemd. De strijd tussen liberalen en conservatieven ging niet zozeer om ideeën, als wel om zich als partij in het parlementair constitutioneel bestel te profileren en te definiëren. De liberalen probeerden zich tegenover de conservatieve regering de rol aan te meten van oppositiepartij. Wat betekende het om regeringspartij te zijn? Rochussen beklemtoonde dat hij afstand van de regering had gehouden. Zoals gebleken, werden echter steeds meer liberalen aanhanger van de monistische visie. Zij baseerden dit niet zozeer op een overtuiging, als wel op partijpolitiek. Zij hadden nu duidelijk een meerderheid in het parlement. In 1848 had Thorbecke nog een dualistische visie verkondigd. Nu betoogden de liberalen echter dat het kabinet vanuit een Kamermeerderheid moest regeren.

Het karakter van een motie van orde

In reactie op de veronderstelling van Van Eck dat de motie-Keuchenius tot ontslag van het kabinet zou leiden, had minister Heemskerk met andere conservatieven betwist dat moties van orde konden worden gebruikt om de mening van de Kamer kenbaar te maken. Volgens hem dienden moties van orde slechts om het vergaderproces van de Kamer te regelen en niet om regeringshandelingen ter discussie te stellen. In feite betoogde hij dat moties alleen een interne organisatorische werking hadden.

Vervolgens betoogde Gijs van der Linden, evenals Van Eck trouw medestander van Thorbecke, dat er geen Kamermeerderheid was voor de conservatieve koloniale politiek van Mijer. Verder wees hij erop dat de conservatieven en antirevolutionairen misbruik hadden gemaakt van de verdeeldheid onder de liberalen om het kabinet-Fransen van de Putte te laten vallen. Nu werkten de verschillende liberale stromingen samen tegen het conservatieve kabinet. De ministers hadden, zo stelde Van der Linden, hiertoe zelf aanleiding gegeven, omdat zij hun plan hadden verzwegen om Mijer naar de Oost te laten vertrekken. Dit betoog laat mooi zien hoe partijen over en weer probeerden elkaar de loef af te steken.

Keuchenius stelde vervolgens vast dat zijn motie eigenlijk niet inhou-

delijk werd bestreden. Ook een conservatief als De Brauw keurde het volgens hem af dat Mijer zijn begroting niet zelf zou uitvoeren. Mijer had zich niet als een verantwoordelijk minister gedragen. Keuchenius ging er echter aan voorbij dat De Brauw, anders dan hijzelf, aan de overstap geen consequenties wenste te verbinden. Conservatieve Kamerleden, zoals De Brauw, probeerden dan ook nieuwe argumenten te verzinnen waarom het kabinet niet verantwoordelijk zou kunnen worden gesteld. Zo betoogden zij dat de motie ten onrechte was gericht tegen het *aftreden* van Mijer, omdat hij daarin geheel vrij was en het kabinet hem niet had kunnen dwingen aan te blijven. Anderzijds beweerden zij dat de motie ten onrechte was gericht tegen de benoeming van Mijer tot gouverneur-generaal. Deze benoeming zou immers als prerogatief van de Kroon niet ter beoordeling van de Kamer staan.

De *NRC* herhaalde haar standpunt dat de Kamer wél kritiek kon leveren op koninklijke besluiten tot benoeming of ontslag. Wel constateerde zij dat er nog niet eerder een motie over was voorgesteld.[173] Verder richtte zij haar kruistocht op de mening van De Bosch Kemper dat de motie onrechtvaardig was. Zij erkende nu plotseling wél dat het plan om Mijer tot gouverneur-generaal te benoemen al bij het aantreden van het kabinet in mei bekend was. Maar zij was het niet met Kemper eens dat Mijers toezeggingen tijdens de begrotingsbehandeling namens de regering waren gedaan, omdat hij hoogstpersoonlijk te kennen had gegeven voor nieuwe regelgeving en acties te zorgen. Bovendien herhaalde de krant weer dat Mijers beleidsterrein de ontstaansgrond van het kabinet vormde. Mijer en het kabinet hadden al het mogelijke gedaan, aldus de krant, om het gerucht te logenstraffen dat hij na verdediging van zijn begroting gouverneur-generaal zou worden.[174]

Tijdens de begrotingsbehandeling in februari 1867 verweet Saaymans Vader zijn partijgenoot Keuchenius dat hij met zijn motie het gezag van de uitvoerende macht had verlamd. Saaymans herhaalde het conservatieve standpunt dat krachtens de grondwet en het Kamerreglement alleen maar moties over de gang der werkzaamheden waren toegestaan. Politieke moties van orde waren dan ook steeds ontoelaatbaar geacht. Hij noemde diverse gevallen van ontslag van ambtenaren, daaronder twee waarin Thorbecke de bevoegdheid van de Kamer had betwist om be-

stuurshandelingen te beoordelen. Politieke moties waren ook onlogisch, omdat er geen verband bestond tussen de afkeuring en de conclusie, namelijk het overgaan tot de orde van de dag, zo vulde de conservatief-liberaal Pijnappel aan. Hij beschouwde ze als ongrondwettig.

Volgens Godefroi zou het recht van de Kamer om regeringsdaden te beoordelen zonder betekenis zijn als zij, zoals Pijnappel beweerde, geen moties van wantrouwen – waaronder ook verwerping van de begroting om redenen daarbuiten gelegen – kon indienen. Hij meende dat ministers Heemskerk en Borret waren afgedwaald van het rechte pad door een onjuiste interpretatie van het gebruik van de motie van orde. Zij beschouwden deze ten onrechte als 'vonnissen, ten gevolge waarvan, als zij regeringsdaden afkeuren, de Regering verpligt is, òf de afgekeurde daad ongedaan te maken, òf, wanneer zij weigert daartoe over te gaan, de Kamer te ontbinden òf wel zelve te wijken'.[175] Godefroi betoogde daarentegen dat moties moesten worden opgevat als opinies van de Kamer over de regering. Zo waren zij ook altijd opgevat, 'maar daarom is het niet juist te beweren dat zij geen gevolgen hebben. Neen, een Minister die zich aan eene dergelijke verklaring der Kamer niet stoort, zal, wanneer de Kamer eene juiste, op 's lands belang gegronde mening heeft uitgedrukt, ligt de gevolgen daarvan ondervinden in zijne verhouding tot de Kamer.'[176] Volgens Godefroi waren er al eerder opiniërende moties van orde geweest en hij noemde die van conservatieven De Brauw en Willem Wintgens. Bovendien zouden Heemskerk en Jan Karel van Goltstein ooit voor een dergelijke motie van Groen van Prinsterer hebben gestemd. Opmerkelijk is dat Godefroi de in moties aan de orde te stellen ministeriële verantwoordelijkheid beperkte tot het landsbelang.

Keuchenius meende dat Pijnappels bestrijding van de stelling van Buys, dat het grondwettelijk recht van adres ook de motie van orde zou omvatten, reeds faalde omdat uitgerekend de Utrechtse hoogleraar in de filosofie Cornelis Opzoomer, op wie Pijnappel zich beriep, onderscheid maakte tussen koning en ministers bij de verantwoordelijkheid voor regeringshandelingen.[177] Het verschil tussen Opzoomer en Buys was, aldus Keuchenius, dat Opzoomer veronderstelde dat het Engelse parlementaire stelsel ook in Nederland onverkort kon worden toegepast, en dat een aangenomen motie neerkwam op de dwingende kracht van een beslissing, in plaats van alleen maar een opinie. Keuchenius ging hier dus niet inhou-

delijk in op het argument van Pijnappel, maar probeerde de autoriteit van het argument in diskrediet te brengen.[178]

Uit de discussie in 1866-1867 over het gebruik van de motie van orde voor politieke doeleinden, in het bijzonder als motie van wantrouwen tegenover de regering, blijkt dat dit een nieuwe ontwikkeling was. De motie-Keuchenius was het keerpunt voor het gebruik van de motie van orde voor politieke doeleinden, terwijl deze oorspronkelijk was bedoeld om de praktische gang van zaken rond een vergadering te regelen. In 1866 was de motie van wantrouwen dan ook een invention of tradition, vooral van de tien, later dertien hoogleraren die deden alsof een dergelijke motie gangbare praktijk was. Zo werden in de strijd tussen de vier constitutionele machten en de ontwikkeling van het parlementaire bestel nieuwe politieke strijdmiddelen uitgevonden om de onderlinge verhouding verder af te bakenen.

Ontbinding

Op 2 oktober 1866 werd bekendgemaakt dat de Tweede Kamer was ontbonden en dat op 30 oktober verkiezingen zouden plaatsvinden.[179] Het kabinet schreef in zijn voordracht tot ontbinding dat de Kamer zich had bemoeid met de uitvoerende macht en daarmee het prerogatief van de Kroon had geschonden.[180] De *NRC* meldde dat de ministers na het aannemen van de motie in 'hun orgaan' – de *NRC* bedoelde daarmee het *Dagblad* – lieten betogen dat de rechten van de koning waren geschonden, dat de koning dus zelf zijn volk zou moeten oproepen voor een keuze tussen Oranje en de revolutie. De krant wees erop dat het ontbindingsbesluit was gecontrasigneerd door de ministers. De ministers waren verantwoordelijk voor de kwestie-Mijer. Dat was anders in 1853, aldus meende de redactie, toen de koning de voordracht van het kabinet tot ontbinding solitair had ondertekend, en daarbij had bepaald dat de relevante stukken openbaar moesten worden gemaakt. Opvallend was dat de krant er volledig op vertrouwde dat de koning zou vasthouden aan de ministeriële verantwoordelijkheid.[181] De *NRC* plaatste de koning in feite buiten het conflict. Wel was de vergelijking met 1853 ongelukkig. Ook toen was het besluit van de koning op voordracht van het kabinet tot stand gekomen. De koning had inderdaad gewenst dat de stukken die het kabinet-Thorbecke

had achtergehouden, openbaar zouden worden, maar die wens bestond al bij het kabinet-Van Hall.

De ontbinding was onhandig, betoogde de *NRC* een dag later, omdat de kwestie-Mijer daardoor niet langer bleef beperkt tot de politiek, maar algemeen onderwerp van gesprek werd. Dat betoog is opmerkelijk. Je zou verwachten dat juist liberalen het volk meer bij de politiek wilden betrekken. Dat was echter nauwelijks het geval. Zoals al eerder besproken, hadden liberalen zoals Thorbecke weinig op met democratische beginselen. Zij hadden vooral interesse voor rechtsbeginselen en bestuurshandelingen.[182] Verder vond de *NRC* de ontbinding inconstitutioneel, omdat een beroep op het volk alleen acceptabel zou zijn bij vraagstukken van algemeen belang en niet bij persoonlijke kwesties. Bovendien zou niemand in de Kamer het kabinet hebben verdedigd. Volgens de *NRC* was het nogal inconstitutioneel dat ministers van wie de daden door niemand werden goedgekeurd, zich zonder rechtvaardiging opdrongen aan de koning en de natie.[183] De *NRC* vond dus dat een Kamerontbinding alleen gerechtvaardigd was, indien het een kwestie betrof van algemeen belang en de Kamer hierover was verdeeld.

In een artikel dat de *NRC* overnam uit het liberale Amsterdamse *Handelsblad*, werd de ontbinding overijld en onverantwoordelijk genoemd, omdat aan de kiezer geen beslissing over een regeringsprogramma kon worden voorgelegd. Verder werd de voordracht tot ontbinding nog op dezelfde dag gedaan als waarop de motie was aangenomen, omdat de koning uit de residentie zou vertrekken. In dergelijke zaken vroeg de koning gewoonlijk advies aan de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State, maar deze procedure was nu overgeslagen. De volgende ochtend had de koning het besluit tot ontbinding getekend, en het gerucht ging dat de Tweede Kamer in de middag zou worden ontbonden en dat er een koninklijke proclamatie zou verschijnen. De voorzitter van de Eerste Kamer en als zodanig voorzitter van de verenigde vergadering van de Staten-Generaal, de conservatief Johan Philipse, had echter gemeend dat er voor de oproeping van de leden een redelijke termijn in acht moest worden genomen.[184]

Op de bewering van de liberale oppositie dat de motie doel, noch strekking had om de benoeming af te keuren, reageerde het *Dagblad* zoals eerder, dat het ontslag van een minister uitsluitend een zaak van de ko-

ning was, zonder verantwoordingsplicht en ministeriële verantwoordelijkheid, omdat artikel 73 van de grondwet de koning de bevoegdheid gaf om naar welgevallen te benoemen en te ontslaan. De krant citeerde liberale en conservatieve parlementariërs om aan te tonen dat de motie de benoeming van Mijer tot gouverneur-generaal en niet zozeer diens ontslag als minister betrof. Bovendien beoogde de motie tot de benoeming van een ander te dwingen, zo redeneerde de krant, omdat Keuchenius had gezegd dat zijn motie strekte om een betere dageraad voor Indië te doen aanbreken.[185] Volgens het *Dagblad* – zij verwees ook naar het antirevolutionair blad *De Heraut* – bleef de regering geen andere keus dan Kamerontbinding, omdat de motie het koninklijk gezag had aangetast. De Kamer en niet de koning moest wijken, wanneer de 'aanmatigingen eener liberalistische meerderheid' de rechten van de koning miskenden.[186]

De liberaal Van Limburg Brouwer wilde in de nieuwe Kamer het constitutioneel karakter van de ontbinding niet ter discussie stellen. Ontbinding was voor hem gerechtvaardigd, wanneer zou blijken dat de Tweede Kamer niet de wensen van de meerderheid van de bevolking zou vertegenwoordigen, zodat een beroep op de kiezers nodig zou zijn. Of dit in de kwestie-Mijer het geval was geweest, kon men volgens hem niet vaststellen. Bovendien zou men nooit kunnen uitsluiten dat een ontbinding op een vergissing of dwaling berustte. Kortom, ministeriële verantwoordelijkheid was volgens hem niet van toepassing op ontbinding. Andere liberalen vonden echter dat de regering nogal lichtvaardig gebruik had gemaakt van het ontbindingsrecht. Stieltjes achtte de ontbinding *niet* in het algemeen belang, omdat daarmee een ingewikkelde staatsrechtkwestie aan de kiezers werd voorgelegd. Verder deelde een aantal Kamerleden de mening van de NRC dat een ontbinding alleen betrekking kon hebben op lopende kwesties.

Op donderdag 28 februari werden de eerste hoofdstukken van de begroting zonder beraadslaging of hoofdelijke stemming goedgekeurd. De begroting van Buitenlandse Zaken werd uiteindelijk met 41 tegen 31 stemmen aangenomen. Zo was de begrotingsbehandeling in februari 1867 voor het kabinet weinig glorieus verlopen, maar het kon vooralsnog aanblijven. Opeens ging men over tot de orde van de dag.

Conclusie: ministeriële verantwoordelijkheid als machtsinstrument

Uit het voorgaande blijkt dat de kwestie-Mijer niet alleen een principekwestie was, maar ook een politieke strijd om de macht tussen liberalen en conservatieven om hun positionering en de daarbij behorende rollen in het parlementair bestel. Het aftreden van Mijer was daarvoor de aanleiding. Al bij het aantreden van het kabinet schreven kranten dat Mijer gouverneur-generaal wilde worden. Dit werd echter na de motie-Keuchenius door de liberale pers verzwegen, terwijl nota bene de *NRC* er bij het aantreden van het kabinet nog een opmerking over had gemaakt. Daarmee werd een negatief beeld van Mijer gecreëerd dat in de geschiedschrijving is blijven overheersen.[187]

De na het aftreden van Mijer losgebarsten discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid was de vorm waarin de machtsstrijd tussen liberalen en conservatieven werd gevoerd. Het blijkt dat de kwestie-Mijer geen academische kwestie vormde, maar de publieke opinie beheerste. Het is de vraag waarom de Kamer in februari 1867 niet opnieuw een motie van wantrouwen tegen het kabinet aannam. Wellicht wilde men de kwestie niet nog een keer op de spits drijven. Bovendien beschikten de liberalen weliswaar over een Kamermeerderheid, maar had hun gezag toch een forse deuk opgelopen. De Kamerontbinding had immers voor hen tot een fors zetelverlies geleid.

Verder is opvallend dat veel liberale Kamerleden eigenlijk geen alternatief zagen voor het zittende kabinet. De strijd tegen de conservatieven had de twee concurrerende liberale leiders Thorbecke en Van de Putte verenigd, maar dat betekende nog niet dat zij samen een regering konden of wilden vormen. Het heftige Kamerdebat in het begin van 1867 was echter een waarschuwend signaal aan kabinet en conservatieven dat veel liberalen voorstander waren van een radicale interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Anders dan algemeen wordt aangenomen, speelde niet zozeer Keuchenius als wel de liberaal De Laat de Kanter – hij werd in het najaar 1866 niet herkozen – en vervolgens Van Limburg Brouwer een vooraanstaande rol in dit parlementair conflict. Het debat over de kwestie-Mijer ging voortdurend over interpretaties van de ministeriële verantwoordelijkheid

en verwante begrippen, zoals koninklijke onschendbaarheid, homogeniteit van ministers en de tegenstelling tussen dualisme en monisme. Het was een uitvoerig debat met een veelheid aan argumenten en daardoor ook weinig overzichtelijk. Over diverse begrippen heerste bijvoorbeeld weinig eenstemmigheid, zoals ook al in 1848 en 1853. Zo verstond men onder 'de koning' soms alleen de koning als aparte constitutionele macht, en een andere keer de koning met het kabinet als regering.[188] Zoals uit het voorgaande is gebleken, werd de veelheid aan interpretaties ook ingegeven door opportunistische motieven. De liberalen probeerden de conservatieven uit het machtscentrum te verdrijven, terwijl de conservatieven daar hun plaats verdedigden. De regels werden opgerekt om een eigen politiek te kunnen voeren.

De onduidelijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid en aanverwante begrippen zoals 'de koning' was dus functioneel. Voor staatsrechtdeskundigen was het lastig, maar in de politiek had het voordelen, omdat men in Kamer en pers naargelang de situatie een bepaalde interpretatie kon verkondigen en zo verschillende stellingen in de partijstrijd kon innemen. Nu de liberalen een meerderheid in de Kamer konden behouden, bepaalde deze machtsbasis hun interpretaties.

De overhand van monisme op dualisme

Op de achtergrond heerste ongetwijfeld ook het ongenoegen van de liberalen tegenover het conservatieve kabinet, omdat de conservatieven, onder wie nu leden van het kabinet, het voorgaande liberale kabinet hadden laten vallen. De conservatieven hadden handig gebruikgemaakt van de verdeeldheid onder de liberalen, toen de jong-liberalen onder leiding van Fransen van de Putte de hegemonie van Thorbecke en de oud-liberalen ter discussie stelden. Zoals al besproken, had Van Zuylen als Kamerlid de liberalen tegen zich in het harnas gejaagd met zijn poging een enquête te houden over de Limburgse brievenkwestie. Maar ook onderling waren de liberalen in partijstrijd gewikkeld. Ook intern vroegen zij zich af hoe ze zich als een parlementaire en politieke partij moesten gedragen en hoe het leiderschap vorm kon krijgen. Hetzelfde gold ook voor de kleine antirevolutionaire fractie, die door het optreden van Keuchenius in twee delen uiteen was gevallen.

De liberalen, in het bijzonder Thorbecke, hanteerden bij de kwestie-Mijer een andere betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid dan eerder. Zij meenden nu dat de koninklijke onschendbaarheid absoluut en alomvattend was en dat de ministers voor alle regeringsdaden ten opzichte van het parlement verantwoordelijk waren. De benoeming van een minister of ambtenaar vonden zij een handeling van het kabinet en dergelijke handelingen konden niet aan de controle van de Kamer worden onttrokken, zonder dat de koninklijke onschendbaarheid in het geding kwam. Daarmee eisten de liberalen een centrale rol op voor het parlement. Zij hadden daar zelf belang bij aangezien zij verreweg de grootste parlementaire partij waren. Daarmee droegen zij bij aan de verschuiving van het constitutioneel evenwicht, ook naar de kiezers.

Die centrale rol van het parlement benadrukten de liberalen ook met hun monistische visie op de verhouding tussen kabinet en Kamer: de regering als uitvloeisel van de volksvertegenwoordiging. Het kabinet moest volgens hen dus op een Kamermeerderheid berusten. Aangezien de vertegenwoordiging de keuze van het volk betrof, was slechts een kabinet dat de Kamermeerderheid vertegenwoordigde, een nationaal kabinet. Volgens de *NRC* was het ontbreken van een meerderheid dan ook een reden geweest voor de motie-Keuchenius. De meest radicaal liberale positie in het debat werd verwoord door Kamerlid Van Eck, die met zijn absolute interpretatie van de koninklijke onschendbaarheid veel invloed uitoefenende. Afgezien van Viruly Verbrugge met zijn vergelijking van de situatie in andere Europese landen, ontkenden de liberalen dat de koning zich buiten de ministers om tot het volk kon richten.

De conservatieven verdedigden echter de zelfstandige macht van de koning en een zekere mate van bestuursvrijheid voor het kabinet. De onschendbaarheid van de koning was voor hen geen discussiepunt, wel diens bevoegdheden. Zij dachten meer in termen van evenwicht tussen de verschillende constitutionele machten. De ministers waren volgens hen niet voor alle regeringshandelingen tegenover het parlement verantwoordelijk. Het contraseign gold alleen voor koninklijke besluiten en beschikkingen. De verantwoordelijkheid van ministers bij benoemingen betrof uitsluitend de wettelijkheid en was dus strafrechtelijk van aard. Bij benoemingen moest vertrouwen heersen tussen koning en ministers, en was geen goedkeuring

van het parlement vereist. Conservatieven zagen ministeriële verantwoordelijkheid niet als exclusief en alomvattend, maar beperkt tot situaties als het overtreden van wetten en benadeling of gevaarzetting van het landsbelang.

Daarnaast verdedigde Pijnappel een utilitaire vorm van ministeriële verantwoordelijkheid met zijn stelling dat deze alleen gold voor maatregelen die nog konden worden genomen en niet voor daden uit het verleden. De vorst kon persoonlijk optreden en zijn eigen gevoelen uiten, zoals bij de proclamatie. De conservatieven verdedigden het dualistisch regeringsstelsel: de partijen in de Kamer moesten losstaan van het kabinet. Anders dan de liberalen, vonden zij dat het kabinet niet homogeen met de Kamer hoefde te zijn: de Kamermeerderheid kon ook later ontstaan of verdwijnen. Zij beschouwden het als de historische roeping van het Huis van Oranje om het publiek belang te handhaven tegenover een toevallige en partijdige meerderheid in het parlement.

De ministeriële verantwoordelijkheid zag men ook in relatie tot het volk. Ook de bevolking moest een minister kunnen vertrouwen, zoals het *Dagblad* meende. De conservatieven vonden dat het kabinet als geheel voor beleidsuitgangspunten en politieke richting verantwoordelijk was. De liberalen hadden in het verleden meestal individuele, in plaats van collectieve verantwoordelijkheid toegepast. Voor de liberalen symboliseerde de Tweede Kamer het volk, omdat de vertegenwoordigers gekozen waren. De *NRC* vond dan ook dat het volk niet betrokken moest worden bij de politieke meningsverschillen. Aangezien het echter een strijd tussen partijen betrof, werd het volk er wel bij betrokken. Uit het voorgaande blijkt dat de eensgezindheid van ministers voortdurend ter discussie stond. In feite werd algemeen de mening gedeeld dat kabinetten homogeen moesten zijn.

Een verschuivende betekenis van ministeriële verantwoordelijkheid

Er circuleerden dus veel interpretaties van ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot koning, Kamer, kabinet en kiezer, zoals ook al bij de grondwetsherziening in 1848 en bij de Aprilbeweging in 1853 naar voren kwam. De betreffende artikelen van de grondwet boden deze interpreta-

tievrijheid. In artikel 53 was weliswaar bepaald dat de koning onschendbaar was en dat de ministers verantwoordelijk waren, maar in artikel 54 werd bepaald dat de uitvoerende macht bij de koning berustte en verderop werd gesproken van koninklijke voorrechten, terwijl in artikel 73 werd bepaald dat ministers alleen koninklijke besluiten en beschikkingen moesten medeondertekenen. De liberalen legden de nadruk op artikel 53 terwijl de conservatieven de artikelen over de koninklijke voorrechten en het contraseign voor alleen besluiten en beschikkingen in artikel 73 benadrukten.

In hun respectievelijke standpunten over de ministeriële verantwoordelijkheid en aanverwante begrippen waren echter conservatieven noch liberalen consequent. Volgens de conservatieven kon de Kamer aanvankelijk benoemingen van de regering niet controleren, in tweede instantie mocht de Kamer van hen wel de wettigheid van benoemingen beoordelen en vervolgens vonden zij het ook acceptabel als de Kamer benoemingen toetste aan het landsbelang. De liberalen probeerden enerzijds een benoeming inhoudelijk te beïnvloeden en twijfelden anderzijds nog enigszins of de koning helemaal geen zelfstandige macht bezat. De liberalen verschilden onderling van mening of en welke voorwaarden van toepassing waren op het ontbindingsrecht. Kortom, de inhoud en reikwijdte van het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' lagen nog lang niet vast. Hoewel het debat was ingegeven door politieke motieven, werd dit begrip door de uitwisseling van argumenten niettemin verder afgebakend. Over en weer gingen partijen argumenten formuleren om elkaar te kunnen aftroeven. De conservatieven bleven nadruk leggen op het relationeel karakter ervan, maar de liberalen gingen ministeriële verantwoordelijkheid steeds meer als norm tegenover het parlement definiëren.

Verder ging de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen over de afbakening van de betekenis en inhoud ervan, maar ook over de wijze waarop verantwoording kon en moest worden afgelegd. Men streed over de vraag of moties van orde ook konden worden gebruikt om de mening van de Kamer aan de regering bekend te maken. Volgens de grondwet kon het parlement zijn mening alleen via een adres aan de koning laten blijken. Het gebruik van de moties van orde voor dit doel was in elk geval nog omstreden. Ook stond nog ter discussie of een begroting verworpen kon worden om daarbuiten gelegen redenen. De ministeriële

verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement vond tegenwicht in het recht van de regering om de Kamer te ontbinden. Ook het gebruik daarvan stond ter discussie. Hoewel de grondwet aan het gebruik van dit recht geen voorwaarden verbond, meende een aantal liberalen dat Kamerontbinding alleen acceptabel was bij vraagstukken van algemeen belang. Ook vonden sommigen dat een ontbinding betrekking moest hebben op kwesties die nog niet waren afgedaan en geen betrekking kon hebben op feiten uit het verleden. De *NRC* meende meer specifiek dat sprake moest zijn van een beslissing over een regeringsprogramma. Het *Dagblad* stelde dat de koning meer vrijheid had als een kabinet niet op een meerderheid berustte en het parlement verdeeld was.

Toen na de ontbinding in de herfst van 1866 een nieuwe Kamer bijeenkwam, poneerden sommige liberalen, evenals latere interpreten wel hebben gedaan, dat het kabinet eigenlijk helemaal niet op de motie-Keuchenius had hoeven te reageren. Het was een motie van afkeuring ten aanzien van het gedrag van Mijer geweest, die er inmiddels geen deel meer van uitmaakte. In de Tweede Kamer vond men destijds echter dat met het aftreden van Mijer de raison d'être aan het hele kabinet was ontvallen; dat was ook een reden voor de motie geweest. Los daarvan schreef Thorbecke in zijn dagboek dat de motie-Keuchenius door de onbepaalde strekking ervan neerkwam op een motie van wantrouwen tegenover het gehele kabinet. Hij vond het dan ook niet ten onrechte dat de koning reageerde met Kamerontbinding om de kiezers te laten oordelen over het gewenste regeringsbeleid. Thorbecke was op dat moment nog van mening dat het aftreden van Mijer evenals het benoemingsrecht van de koning tot de uitsluitende competentie van de uitvoerende macht behoorden.[189]

Stelliger dan Thorbecke was minister van Binnenlandse Zaken Heemskerk, gepromoveerd in de letteren op Montesquieu alsook in de rechten, die in de Kamer ronduit stelde dat hij de motie van Keuchenius ongrondwettig achtte, omdat die een afkeuring van een benoeming betrof. Thorbecke schreef in zijn aantekeningen dat dit een ongelukkige theoretische vergissing was, omdat de Kamer kon afkeuren en daartoe soms verplicht was; naar Thorbeckes mening zou de Kamer echter alleen bij dringende, aan de wet of het algemeen belang ontleende redenen van deze almacht gebruik mogen maken.[190]

Ook uit het voorgaande is gebleken dat Thorbecke aanvankelijk vond dat benoeming en ontslag van ambtenaren een zaak van de uitvoerende macht waren. Daarmee was hij eigenlijk voorstander van het dualistisch staatsbestel, waarbij de regering tegenover de volksvertegenwoordiging staat en daarvan geen afvaardiging is. In de kwestie-Mijer namen hij en zijn medeliberalen echter een ander standpunt in. Uit het feit dat de liberalen vonden dat de motie-Keuchenius het kabinet in zijn wezen trof, bleek dat zij deze kwestie vanuit een partijpolitiek standpunt benaderden.

Het conflict tussen de partijen ging niet meer over de vraag of het kabinet het vertrouwen van de Kamer moest bezitten; daarover was men het wel eens. In het geding waren veeleer de bevoegdheden van Kamer, kabinet, koning en kiezer. Men vroeg zich af welk orgaan beslissingsbevoegd was bij de aanstelling en het ontslag van ministers en bij andere politieke benoemingen, of deze bevoegdheid ook een verantwoordingsplicht inhield en hoe ver die verantwoordingsplicht dan reikte. Achtergrond van deze discussie over de verhouding tussen de constitutionele machten was de vraag hoe regeringspartij en oppositiepartij zich jegens elkaar moesten gedragen. Het was de vraag of de koning en het kabinet ook nog een eigen machtsgebied bezaten.

De beslissing van Willem III om de Kamer te ontbinden en verkiezingen uit te schrijven, was niet onlogisch. Het brede liberale kabinet onder leiding van Thorbecke was in februari gestrand, het links-liberale kabinet van Fransen van de Putte was in mei gestruikeld, en vervolgens stond het conservatieve kabinet ter discussie. De botsing tussen Thorbecke en Fransen van de Putte had tot verdeeldheid onder de liberalen geleid en, omdat de liberalen een dominante factor vormden in de politiek, daarmee ook de politieke verhoudingen instabiel gemaakt. Otto Hora Siccama, op dat moment lid van de Algemene Rekenkamer en later president, schreef aan de met hem bevriende Nederlandse gezant F.M.W. baron Testa: 'Later bij het diner zeide hij [de koning] aan mijn zwager van Capellen: Ik heb Thorbecke geheel vrij gelaten, ik heb Franssen [lees: Fransen – DS] van de Putte alle vrijheid gegeven en zij hebben zich niet staande kunnen houden. Wanneer ik het tegenwoordige ministerie wegzend, welke mannen moet ik dan bij mij roepen, uit welke Kamerfractie moet ik ze dan halen? Ach, laten de verkiezingen het nu maar uitmaken.'[191] Volgens Siccama bleek duidelijk dat de koning

bereid was de regels van het parlementaire stelsel in acht te nemen, en handhaafde hij zijn kabinet bij gebrek aan alternatieven.

De houding van de koning zorgde in elk geval voor een constitutioneel evenwichtig speelveld waarin de conservatieven en liberalen hun plaats konden bepalen. Bovendien bracht de koning het gekibbel tussen de verschillende Kamerfacties naar een breder platform in de samenleving, ook al was dit nog een op grond van het censuskiesrecht geselecteerde welgestelde groep. Ook de proclamatie van de koning kan worden uitgelegd als een poging de strijd te beslechten. Aangezien de grondwet alleen bij koninklijke besluiten en beschikkingen medeondertekening van ministers eiste, was het onduidelijk of de koning zich buiten zijn ministers om tot het volk mocht richten. In het buitenland was het wel voorgekomen. In dit geval richtte de koning zich niet buiten zijn ministers om tot het volk en had hij zelfs een matigende invloed op zijn ministers.

5

1867–1868: het buitenlands beleid van minister Van Zuylen onder vuur

De kwestie-Mijer (1866-1867) was op de achtergrond geraakt toen in het najaar van 1867 opnieuw een constitutionele crisis tussen liberalen en conservatieven uitbrak. Dit keer vonden de liberalen dat minister van Buitenlandse Zaken Van Zuylen van Nijevelt de Nederlandse belangen in Europa onvoldoende had behartigd. De conservatieven echter meenden dat Van Zuylen juist alles had gedaan om Nederland zo goed mogelijk te positioneren. In de Limburgse/Luxemburgse kwestie lieten de liberalen hun spierballen zien. Zij dwongen het kabinet af te treden louter op grond van hun parlementaire meerderheid. De interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid als volledig en exclusief tegenover het parlement kreeg op die manier de overhand. Bovendien werd duidelijk dat ministeriële verantwoordelijkheid een algemene risicoaansprakelijkheid inhield: de Kamer hoefde haar gebrek aan vertrouwen niet te motiveren, maar kon dit simpelweg uiten.

De kwestie spitste zich vooral toe op de positie van Luxemburg. In 1815 waren de Habsburgse Nederlanden toegevoegd aan de noordelijke Nederlanden en was Willem I ook groothertog van Luxemburg geworden. Vervolgens was Luxemburg, na de afsplitsing van de zuidelijke Nederlanden in 1830, bij Nederland gebleven. Mede doordat Luxemburg niet aan Nederland grensde, was de binding tussen beide landen niet sterk. Bovendien waren veel Nederlandse politici dit strategisch gelegen gebied tussen Frankrijk en Pruisen liever kwijt dan rijk. Frankrijk en de onder Pruisische leiding staande Duitse staten hadden er namelijk ieder hun oog op laten vallen. Verwant met de Luxemburgse kwestie was de positie van Limburg, dat toen nog deel uitmaakte van de Duitse Bond en dus als Ne-

derlandse provincie een status aparte had. Eerder was al gesuggereerd om Limburg van de Bond af te scheiden. De kwestie lag echter gevoelig omdat Pruisen de Duitse staten tot eenheid wilde dwingen en een afscheiding van Limburg daartegenin ging.

Het liberale kabinet-Fransen van de Putte had geprobeerd Pruisen en de Duitse Bond ervan te overtuigen dat Limburg bij Nederland hoorde. Het had hierover een nota voorgelegd aan de Duitse Bond, waarop Pruisen een afkeurende reactie naar de Nederlandse regering zond. Officieus liet Pruisen echter aan de Nederlandse gezant weten het recht van Nederland op Limburg te erkennen. De gezant had daarom twee brieven naar toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Eppo Cremers gezonden. Van Zuylen wenste echter, eenmaal minister na de val van het kabinet-Van de Putte, van Pruisen en de andere grote mogendheden een officiële verklaring, die hij vervolgens bij het zogenoemd Londens traktaat wist te verkrijgen. Bij datzelfde traktaat moest Nederland met de andere mogendheden de onafhankelijkheid van Luxemburg garanderen. Vanwege dit traktaat verwierpen de liberalen in november 1867 de begroting van Buitenlandse Zaken. Vervolgens dienden de ministers hun ontslag in, maar bij nader inzien besloten zij met de koning eind december om de Kamer te ontbinden. De nieuwe Kamer nam op haar beurt in maart 1868 de motie-Blussé aan, die de ontbinding afkeurde. De regering bleef echter gewoon zitten. Bij de daaropvolgende begrotingsbehandeling in april keurde de Kamer opnieuw de begroting van Buitenlandse Zaken af. Sommige conservatieven wilden de Kamer opnieuw ontbinden; uiteindelijk trad toch de regering af.

In het navolgende wordt eerst een beeld gegeven van de algemene discussie in het parlement en de dagbladen over de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken en de overige kabinetsleden. Vervolgens worden de grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid besproken. Dan wordt ingegaan op de opvattingen over de samenwerking tussen de kabinetsleden en over de eenheid van het kabinet. Hierna worden de middelen behandeld waarmee de ministeriële verantwoordelijkheid al dan niet in het parlement aan de orde kon worden gesteld, zoals motie van orde, koninklijk adres en het verwerpen van een begroting. Verder wordt het debat over de rechtvaardigheid van de Kamerontbinding onderzocht. Ook komen vergelijkingen met het buitenland aan de orde.

Ministeriële verantwoordelijkheid als partijpolitiek

Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling half november 1867 schreef de *NRC* dat de minister van Buitenlandse Zaken geen vertrouwen verdiende. Een verklaring van Duitse zijde dat Limburg los stond van de Duitse Bond was overbodig geweest, omdat de Duitse Bond niet meer bestond. Anderzijds was Nederland wel door de collectieve garantie uit het Londens traktaat van mei 1867 aan Luxemburg gebonden, terwijl Nederland 'volstrekt niets te maken' had met dat land.[1] In een artikel met de veelbetekenende titel 'De naderende veldslag' merkte het *Dagblad* een paar dagen later op dat de voornaamste bladen van de liberale partij sinds twee weken opriepen om alle begrotingswetten te verwerpen.[2]

In de Kamer hield de antirevolutionair Levinus Keuchenius een polemische rede waarin hij het niet kon laten zijn fameuze motie uit 1866 te noemen. De thorbeckeaanse liberaal Daniël van Eck meende dat geen enkel Kamerlid tevreden was met het kabinet. Het kabinet had volgens hem niet-constitutioneel gehandeld, omdat het was opgetreden als minderheid en een minderheid had geen recht te regeren. De conservatief-liberaal Willem Wintgens vond het politieke klimaat in Nederland verziekt door de toestand van de 'zoogenaamde partijen'.[3] De partijen ontleenden hun bestaansrecht niet aan wezenlijk verschil van beginselen, maar aan vijandigheid tegenover elkaar. Liberalen en conservatieven hadden zich volgens hem in vijandelijke legerkampen teruggetrokken, die elkaar via hun bladen bestookten. De liberalen verweten de conservatieven reactionair te zijn, en andersom verweten de conservatieven de liberalen radicalisme. Wintgens riep op om deze strijd te staken. Hij signaleerde niet alleen een strijd tussen liberalen en conservatieven, maar ook het ontwikkelen van partijorganisatie.

Het masterplan achter het Londens traktaat

De Kamer onderbrak de begrotingsbehandeling om het traktaat over Limburg en Luxemburg te bespreken. De liberalen Michel Godefroi en jhr. Paul van der Maesen de Sombreff meenden dat Limburg door de opheffing van de Duitse Bond geen binding meer had met Duitsland. Bovendien had Nederland zich niet garant moeten stellen voor de onafhankelijkheid van Luxemburg, omdat die garantie onoverzienbare gevolgen

kon hebben. Het was de echo van het standpunt dat Van Zuylen zelf als Kamerlid had ingenomen. In een interpellatie van de toen al demissionaire minister Cremers had hij gezegd dat Nederland bij uiteenvallen van de Bond geen verplichting meer zou hebben tegenover Duitsland zodat er geen reden was voor onderhandelingen.[4]

Minister Van Zuylen gaf een uitvoerige verantwoording van het gevoerde beleid en legde uit dat Nederland bij de conferentie in Londen aanwezig was geweest om het Nederlandse recht op Limburg veilig te stellen en de positie van Luxemburg afdoende te regelen. Pas op het laatste moment was door Pruisen de collectieve garantie afgedwongen. Zoals al in de kwestie-Mijer is gebleken, waren de verhoudingen tussen liberalen en conservatieven nogal gepolariseerd. Ook in deze kwestie ging het er eigenlijk niet om wie inhoudelijk gelijk had. Dat bleek ook uit de verontwaardigde reactie van Godefroi, die meende dat Limburg al onafhankelijk was en dat Van Zuylen Pruisen had gebruuskeerd door het concurrerende Frankrijk te benaderen. Thorbecke deed er een schepje bovenop. Hij klaagde dat de minister geen diplomatieke stukken had willen overleggen. Bovendien had de minister een zwalkend beleid gevoerd, terwijl hij bij Limburg gewoon had moeten afwachten. De minister had afbreuk gedaan aan het morele gezag dat voor de internationale positie van Nederland van belang was.

De conservatief-liberaal Menso Pijnappel hield een genuanceerd betoog waarin hij het eens was met Thorbecke dat de erkenning van het Nederlandse recht op Limburg onnodig was geweest, maar stelde dat de situatie rond Luxemburg juist was verbeterd. Duitsland had zijn garnizoen ter plaatse immers teruggetrokken, zodat Frankrijk zich niet langer bedreigd voelde. Hij kon zich niet vinden in de houding van de oppositie: 'Ik heb bij de algemeene beschouwingen over de begrooting hooren zeggen, dat de Ministers moeten kunnen steunen op de meerderheid in de Kamer, en dat, als zij die niet voor zich hadden – en de spreker was zeker niet geneigd hun die, voor zooveel van hem afhing, te geven – zij moesten heengaan. Is er iets denkbaar, dat aan de morele kracht meer zijne waarde moet ontnemen, dan de meening dat elk verschil zich moet uitdrukken in verwerping van begrootingen?'[5] Vervolgens verweet Van Zuylen Thorbecke dat hij vroeger als kabinetsleider stukken bij een traktaat van Zwitserland vertrouwelijk had gehouden. Thorbeckes opmerking dat hij gewoon

had moeten afwachten, pareerde Van Zuylen door erop te wijzen dat deze houding Thorbecke in 1850 weinig succes had opgeleverd. Van Zuylen had gelijk: de afwachtende houding van toen had ertoe geleid dat Limburg en Luxemburg in de Duitse Bond waren gebleven.[6]

Ten slotte werd het Londens traktaat voor kennisgeving aangenomen, conform het advies van de betreffende onderzoekscommissie. Opvallend is dat de liberalen blind leken voor een realistische buitenlandse politiek. Van Zuylen had met strategisch beleid geprobeerd Limburg voor Nederland te behouden. Hij had ingezien dat Nederland als kleine mogendheid geen andere keus had dan te zoeken naar allianties met grote mogendheden of te zorgen voor een uitruil, zoals erkenning van Limburg door Duitsland in ruil voor een garantie van Nederland ten aanzien van de onafhankelijkheid van Luxemburg. Van Zuylen was begonnen met de eerste optie, daarna overgeschakeld op de tweede en uiteindelijk geslaagd.

Afkeuring van de begroting van Buitenlandse Zaken

Op 25 november 1867 werd de behandeling van de begroting voortgezet en kwam die van Buitenlandse Zaken aan de orde. De Rotterdamse liberaal en putteaan François Blom betoogde dat Nederlands reputatie in het buitenland was verslechterd; hij gebruikte de zonderlinge maatstaf dat de Nederlandse effecten vroeger hoger stonden dan de Belgische, maar dat de situatie nu was omgekeerd. De voormalige minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Fransen van de Putte, Johan Geertsema, stelde het traktaat weer aan de orde. Volgens hem waren er al tijdens het vorige kabinet officieuze besprekingen met de Pruisische regering geweest waarin deze vooralsnog goedkeuring had gegeven aan de afscheiding van Limburg. Ten onrechte had Van Zuylen afgegeven op zijn voorgangers en zichzelf gepositioneerd als redder van het vaderland. Geertsema legde als bewijs twee brieven van de Nederlandse gezant in Berlijn bij de voorzitter neer.

De conservatief Herman Insinger toonde zich verbaasd dat de minister werd aangevallen op grond van diens succesvolle beleid. Voor de oppositie was het kennelijk een probleem dat het resultaat niet was verkregen op de wijze die zij wenste, maar hij had geen gegronde argumenten gehoord. De brieven van Geertsema ondersteunden volgens hem alleen maar de

noodzaak om duidelijkheid te krijgen over het standpunt van Pruisen ten aanzien van Limburg. De minister had voor die duidelijkheid gezorgd en bovendien de problemen met België ten aanzien van de Schelde meer dan naar tevredenheid opgelost. De katholieke conservatief Leopold Haffmans viel hem bij. Als Limburgs afgevaardigde vond hij de internationale goedkeuring van Nederlands recht op Limburg belangrijk; provinciale staten hadden de koning dan ook bedankt voor diens inspanningen, omdat Limburg anders door Duitsland zou zijn ingelijfd.

De thorbeckeaan Gijs van der Linden vond het geen verstandig beleid om Duitsland de resterende baten van de Duitse Bond te geven in ruil voor Limburg, omdat dit geen overtuigende uitruil was. Bovendien had erkenning door een zo machtige staat geen enkele zin: als Duitsland wilde, was Limburg zo onder de voet gelopen. Vervolgens deed Van Eck daar een schepje bovenop door Van Zuylens optreden ten aanzien van de afdamming van de Oosterschelde te betwisten. De minister had evenals het vorige kabinet aan de Belgen moeten meedelen dat Nederland soeverein was over zijn eigen rivieren. Vervolgens had de minister, toen hij door het parlement werd aangesproken over de afdamming, de afspraken met België verzwegen. Van Eck verweet de minister – hij noemde de grief ernstig – gebrek aan zelfstandigheid tegenover een vreemde natie.

De conservatief jhr. Willem de Brauw oordeelde dat de brieven die Geertsema had geleend van diens oud-medeminister van Buitenlandse Zaken Cremers, volgens hun aanhef niet privé waren, maar onderhandelingen met Pruisen betroffen. Cremers had daarom zijn opvolger Van Zuylen ervan op de hoogte behoren te stellen. Van Zuylen was het daarmee eens. Bovendien was Pruisen volgens Van Zuylen nooit teruggekomen op de officiële afwijzing. Minister van Binnenlandse Zaken Jan Heemskerk voegde toe dat de verhouding met België juist heel goed was en dat de gunning al eerder had plaatsgevond, zoals Van Eck kon weten. Hij verweet Van Eck niet consistent te zijn in zijn kritiek.

Van Eck repliceerde dat hij zijn conclusie over de beloften aan België uitsluitend had gebaseerd op de officiële stukken. Voor zover de minister hem opnieuw wilde tegenspreken, merkte hij op dat de leden conform het Kamerreglement niet meer dan tweemaal het woord mochten voeren. De liberaal Thomas Stieltjes meende dat uit de brieven bleek dat de afkeuring door Pruisen niet was uitgelokt door het vorige kabinet, maar alleen

politiek-strategische doelen diende. Volgens Stieltjes moest Van Zuylen hiervan op de hoogte zijn geweest, omdat het ondenkbaar was dat Pruisen geen andere positieve signalen had gegeven, terwijl dit tegelijk verklaarde waarom Van Zuylen had afgezien van het voornemen van het vorige kabinet tot een verhoogde staat van militaire paraatheid. Geertsema verdedigde zijn voormalig kabinet en oud-medeminister. Hij beriep zich erop dat de brieven particulier waren, omdat de gezant er minister Cremers alvast mee wilde geruststellen en de officiële brief nog zou volgen. Van Zuylen moest van de zaak op de hoogte zijn, omdat hij meermalen met de gezant had kunnen spreken en de gezant, zoals bleek uit de brieven van Cremers, nog een officieel rapport zou sturen.

Geertsema stapte er wel gemakkelijk overheen dat Pruisen toen de nota over Limburg officieel had afgekeurd. De mededeling in de brieven van de Nederlandse gezant dat Pruisen te kennen had gegeven dat deze afkeuring was ingegeven door andere motieven, betekende nog niet dat Pruisen afstand deed van Limburg. Van Zuylen antwoordde dat uit Geertsema's betoog niet bleek dat hij Cremers beleid ten onrechte had afgekeurd. Cremers had een ongelukkig tijdstip voor zijn nota gekozen, mede omdat de Pruisische regering nog nader overleg had verwacht. Bovendien was de Pruisische regering nooit teruggekomen op haar officiële reactie.

Minister Heemskerk eiste als interim-minister van Justitie de twee brieven van Cremers op, omdat ze over staatszaken gingen. De regering zou deze brieven in haar bezit moeten hebben en van de inhoud op de hoogte moeten zijn. De ene brief was aangekomen toen het aftreden van het vorige kabinet vaststond en de tweede toen het kabinet-Van Zuylen al in functie was, maar de brieven hadden dit kabinet nooit bereikt. Hij begreep niet dat deze brieven waren achtergehouden en nu opeens werden overgelegd om aan te tonen dat Van Zuylen, die ze niet had ontvangen, een verkeerde voorstelling van zaken had gegeven. De conservatief-liberale Kamervoorzitter Gerlach van Reenen reageerde dat hij geen bevoegdheid had de brieven van Cremers achter te houden omdat Geertsema ze had overgelegd ter inzage van de Kamer. De *NRC* meende dat Van Zuylen ten onrechte had beweerd dat het vorige kabinet vanwege de slechte verhouding met Pruisen de militie had opgeroepen, omdat Nederland, gelet op de brieven van de gezant, informeel op goede voet stond met Pruisen.[7]

Ongeacht of Van Zuylen hiervan inderdaad op de hoogte was geweest, valt op dat de liberalen wel een erg groot punt maakten van de uitlatingen van Van Zuylen.

Zonder verdere reden werd vervolgens de begroting van Buitenlandse Zaken op 26 november 1867 met 38 tegen 36 stemmen verworpen. De liberalen stemden tegen, evenals één conservatief: de katholieke Pieter de Lom de Berg. Onder de voorstemmers bevond zich één liberaal, de thorbeckeaan en katholiek Johan Bots. Voorstemmers waren verder (katholieke) conservatieven, antirevolutionairen – ook Keuchenius – en conservatief-liberalen. Afgezien van twee 'katholieke' zwarte schapen, stemde men dus langs partijlijnen. Het kabinet verzocht de koning nog dezelfde dag om ontslag. Het *Dagblad* impliceerde dat de afkeuring met twee stemmen verschil nogal toevallig was.[8]

Eigenlijk was het vreemd dat het beleid van de minister van Buitenlandse Zaken werd afgekeurd. De minister had namelijk goed werk geleverd en tussen de grote mogendheden handig weten te manoeuvreren. Limburg was definitief bij Nederland getrokken en Luxemburg was meer op afstand geplaatst, zodat Nederland slechts samen met de andere betrokken mogendheden hoefde in te staan voor de neutraliteit ervan.[9] De liberalen zochten echter een aanknopingspunt om de minister ten val te brengen. Binnenlands-politieke tegenstellingen bepaalden zo het oordeel over het buitenlands beleid. Van Zuylen had olie op het vuur gegooid door het beleid van zijn liberale voorganger af te keuren. De partijpolitiek toonde daarmee de uiterste consequentie van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk dat een minister moest opstappen wanneer hij onvoldoende vertrouwen van de Kamer genoot, ongeacht de redelijkheid. Over de wenselijkheid van deze consequentie werd niet gediscussieerd, omdat zij volledig was ingegeven door de politieke machtsstrijd tussen partijen. Hiermee zou echter wel een wissel worden getrokken op de toekomst.

De machtsstrijd tussen liberalen en conservatieven had ook een onverwachte weerslag op de pers. Half december 1867 schreef de invloedrijke hoofdredacteur van het *Dagblad* Izaak Lion in zijn krant dat hij door de heer Sijthoff, uitgever van het *Leidsch Dagblad*, meermalen was benaderd om tegen een grote som geld een rustig leven te gaan leiden en niet meer mee te werken aan enig dagblad.[10] In een vervolgartikel maakte het *Dag-*

blad melding van een brief waarin Sijthoff verklaarde voor een definitieve bespreking eerst instructies van een vergadering in Den Haag te moeten ontvangen. Het *Dagblad* impliceerde dat de liberale partij achter het voorstel zat.[11] Op 21 december citeerde de krant uit *De Tijd* dat het *Dagblad* voor de liberalen een geduchte en gevaarlijke tegenstander was en voorts: 'dat aan de pen van den politieken schrijver, die door zijn tegenstanders zoo geweldig, en zeer dikwijls zoo onwaardig, wordt aangevallen, ook door hen een buitengewone kracht wordt toegekend'.[12] Het liberale kamp heeft de journalist Lion inderdaad geprobeerd uit te kopen, zo is veel later vastgesteld.[13]

In januari 1868 stonden de kranten vol van de begrotingsverwerping, de daaropvolgende ontbinding en de verkiezingen. De strekking van de *NRC* luidde dat Van Zuylen had gefaald. Keer op keer werd erop gewezen dat Limburg al lang los was geweest van de Duitse Bond en dat de garantie ten opzichte van Luxemburg voor Nederland tot een oorlog zou kunnen leiden. De partijen hadden zich verschanst in hun loopgraven. Daarin brachten de verkiezingen niet veel verandering.[14] Na afloop van de herstemmingen meldde de *NRC* dat de liberalen strooibiljetten en advertenties hadden verspreid met waarschuwingen dat de conservatieven van plan waren om de krijgsmacht uit te breiden en de belastingen te verhogen. Ook gaf zij aan dat liberalen ten behoeve van de verkiezingen rijtuigen ter beschikking hadden gesteld. Ook de conservatieven hadden zich echter volgens haar schuldig gemaakt aan dergelijke praktijken.[15] In een ingezonden brief in het *Dagblad* werd zelfs gesproken van 'de tegenpartij, of de tegenstanders'.[16]

Het land was verdeeld in een liberaal en een conservatief kamp. De samenleving raakte sterk gepolitiseerd. Zo maakte de zojuist genoemde hoofdredacteur van het *Dagblad* Lion bekend dat hij twee dreigbrieven had ontvangen, omdat hij er met zijn pen voor zou hebben gezorgd dat Geertsema niet was herkozen. Een kring van 'warme vrienden van het land' zou hem voor altijd onschadelijk willen maken. In de andere brief werd het een weldaad voor het vaderland genoemd als Lion aan een ongeluk werd geholpen.[17] Ironisch genoeg zou het enige maanden later sterk bergafwaarts gaan met zijn gezondheid. Lion overleed een paar jaar later onder onduidelijke omstandigheden en nog relatief jong; hij zou aan een 'hersenziekte' hebben geleden.[18]

Het *Dagblad* maakte de balans op en constateerde dat de conservatieven 47.942 stemmen hadden behaald; 9.383 of 24 procent meer dan de liberalen, terwijl zij in zetels geen meerderheid hadden behaald. In het districtenstelsel leidde een meerderheid aan stemmen niet vanzelfsprekend tot een meerderheid aan zetels. De krant wenste een rechtvaardiger kieswet dan de door Thorbecke met partijbedoelingen versnipperde indeling in kiesdistricten. Ook deelde zij mee dat er zestien nieuwe Kamerleden zouden komen, van wie er veertien geen parlementaire ervaring hadden en vrij waren van Kamer-precedenten en persoonlijke rancunes. De krant hoopte dat die leden afstand namen van hun partij, anders zou de machtsstrijd gewoon doorgaan en zou het buitenland wel eens kunnen ingrijpen, als Nederland niet in staat bleek zichzelf te regeren.[19] Ook de *NRC* maakte de balans op en concludeerde dat de liberalen met één stem de Kamermeerderheid hadden. Zij vond dat het kabinet moest aftreden, omdat het geen echte meerderheid had en negatief was beoordeeld. Thorbecke kon volgens de krant als enige een duurzaam kabinet vormen.[20]

De interpellatie van Thorbecke

In de openingsrede van de Staten-Generaal op 25 februari 1868 betoogde minister van Binnenlandse Zaken Heemskerk dat de vorige Tweede Kamer met een kleine meerderheid het buitenlands beleid had veroordeeld, terwijl het kabinet juist meende dat in het landsbelang was gehandeld. Heemskerk, die samen met minister van Financiën graaf Rutger Jan Schimmelpenninck van Nijenhuis de openingscommissie vormde, begroette een nieuwe Kamer met een vijfde deel nieuwe leden: 'Voor Regering en Vertegenwoordiging is nu de taak weggelegd om aan het Vaderland te waarborgen, wat, na den strijd der verkiezingen, de wensch van alle weldenkenden is: de noodige overeenstemming der magten, die het vertrouwen op de deugdelijkheid en duurzaamheid onzer grondwettige instellingen versterke.'[21]

Van samenwerking tussen kabinet en Tweede Kamer kwam weinig terecht. Bij de eerste zitting op 2 maart 1868 reageerde Thorbecke op de mededeling dat slechts een kleine meerderheid het buitenlands beleid had afgekeurd. Naar zijn mening vroeg men in een dergelijk geval ontslag, zonder bijvoeging van een 'conservatief advies' om dit niet te accep-

De conservatief Jan Heemskerk (1818-1897), die zich in de crises van 1866-1868 stevig richting de liberalen opstelde. Hij was een vooraanstaand negentiende-eeuwse politicus, tegenspeler van Thorbecke, en zou nog tweemaal minister van Binnenlandse Zaken worden. Een foto van rond 1865 van Maurits Verveer.

teren.[22] Van belang was dat de ministers niet meer het vertrouwen hadden van de Staten-Generaal, en niet of het ontslag onredelijk was. Het *Dagblad* noemde de rede een 'stormram tegen het kabinet', waarmee het vuur van de politieke twisten weer was aangeblazen.[23] Heemskerk antwoordde Thorbecke dat de Kamer, en niet het kabinet, problemen had gezocht, en dat het onduidelijk was welk groot landsbelang de heftige aanval van de oppositie had gerechtvaardigd. De liberale politicus Pieter van Bosse, sinds kort weer Kamerlid na diverse malen minister van Financiën te zijn geweest, keurde de ontbinding af, ofschoon hij daardoor wel Kamerlid was geworden. In zijn optiek probeerde het kabinet de hoeksteen van het constitutioneel gebouw te slopen door de politieke ministeriële verantwoordelijkheid te ontlopen:

> En nu, wat is ten huidigen dage op staatkundig terrein de groote vraag, die overal de gemoederen bezig houdt? Is het niet de vestiging, de bevestiging, de ontwikkeling van het constitutionele regeringsstelsel?
> Als ik nu zie, dat alom in Europa die strijd gevoerd wordt, en dat het in Nederland zoo veel moeite kost die beginselen wortel te doen schieten, dan betreur ik het dat wij zoo *à la queu du progrès* [lees: queue: achteraan – DS] komen en niet meer, gelijk in de zestiende eeuw, de baanbrekers op den weg van staatkundige vooruitgang zijn.[24]

Volgens Van Bosse had het kabinet tweespalt in het land veroorzaakt en de kiezers een kwestie laten beslissen waarvan het grootste deel geen verstand had. Van Eck vulde aan dat het gunstige resultaat bij Buitenlandse Zaken niet was bewerkstelligd door het kabinet; volgens hem was het optreden van Van Zuylen nogal afgekeurd in Frankrijk, België en Duitsland. Hij meende dat er al vanaf het begin strijd was tegen deze regering, omdat ze op een minderheid berustte. Het kabinet had moeten opstappen toen bij de verkiezingen voor de helft van de Kamerzetels in juni 1866 bleek dat de conservatieve stroming niet door de meerderheid in het parlement werd gesteund: 'Men is dus op zeer inconstitutionele wijze aan het bestuur gebleven. De minderheid regeerde de meerderheid.'[25] Van Eck betoogde dus dat ministeriële verantwoordelijkheid impliceerde dat

ministers moesten opstappen, wanneer zij niet verzekerd waren van een meerderheid in het parlement. Door deze consequentie te trekken, gedroeg hij zich nog radicaler dan in de kwestie-Mijer.

Aan het begin van zijn betoog had Van Eck zelfs laten doorschemeren bang te zijn voor een burgeroorlog. Hij had het niet over een strijd tussen de regering en de Kamer als instituten, maar over een strijd tussen de liberale en conservatieve partij, met ministeriële verantwoordelijkheid als inzet. De inhoud van het meningsverschil, dat zich concentreerde op het buitenlands beleid en vooral op de garantie ten opzichte van Luxemburg, was eigenlijk helemaal niet relevant. Van Eck voerde als reden voor de vertrouwensbreuk aan, dat de regering een verkeerde voorstelling van zaken had gegeven. Daarmee hadden de liberalen eindelijk een grond gevonden om het kabinet te laten vallen. De eerdere poging om het kabinet op grond van onjuist beleid naar huis te sturen, was niet succesvol gebleken.

De Bosch Kemper, ten gevolge van de ontbinding Kamerlid geworden, vond de ontbinding niet verstandig, omdat had kunnen worden voorzien dat nagenoeg dezelfde Kamer zou terugkeren. Hij vond de ontbinding echter geen minachting van constitutionele beginselen, noch een ontduiking van ministeriële verantwoordelijkheid. Het feit dat de regering mistastte in de bedoeling van het volk betekende nog niet dat zij de constitutionele beginselen ontkende. Verder kon de regering zich niet aan de ministeriële verantwoordelijkheid onttrekken, wanneer de nieuwe Kamer bijeenkwam om de ontbinding te beoordelen. Volgens De Bosch Kemper moest de Kamer nu eerst de stukken van Buitenlandse Zaken afwachten om over het beleid van de minister te kunnen oordelen. Men kon aan een minister inlichtingen vragen, maar wanneer het vertrouwen in de minister ontbrak, resteerde niets dan een adres aan het staatshoofd met het verzoek tot ontslag, omdat volgens de grondwet alleen het staatshoofd kon benoemen en ontslaan. De Bosch Kemper betoogde dat in het laatste decennium bijna geen enkel kabinet op een Kamermeerderheid had berust. Hoofdbeginsel van het constitutioneel stelsel was naar zijn mening gezamenlijk overleg tussen regering en vertegenwoordiging. ‘Ofschoon veel partijzucht zich in ons land heeft geopenbaard, ontbreken inderdaad de groote beginselen, die als kenmerk van de verschillende

partijen zouden kunnen worden aangewezen.'[26] Hij stelde een afkoelingsperiode voor van enkele maanden.

De teruggekeerde thorbeckeaan Pieter Blussé van Oud-Alblas, die door de ontbinding na de kwestie-Mijer de Kamer had moeten verlaten, verzette zich ertegen dat de regering in de openingsrede deed alsof de Kamer met een schone lei zou beginnen, terwijl ook de nieuwe Kamerleden bekend waren met de meningsverschillen. De liberaal jhr. Sybrand van Beyma thoe Kingma vroeg zich af hoe het kabinet de Kamer met vertrouwen tegemoet kon treden, nu het grootste deel van de vroegere leden was herkozen. Volgens Van Beyma zou de regering alleen het algemeen belang van vaderland en koning moeten vertegenwoordigen, en geen bijzondere of particuliere belangen. Dit was een nieuw punt in het debat. In hoeverre mocht een regering partijbelangen behartigen? In deze crisis kwam eigenlijk naar voren dat een regering uit haar aard ook partijbelangen vertegenwoordigde en was de twist juist ontstaan uit partijbelangen. Van Beyma toonde zich hier voorstander van de oude liberale leer, die een soort onafhankelijkheid en objectiviteit in de politiek wilde brengen. Het criterium voor ministeriële verantwoordelijkheid dat aanvankelijk werd gebruikt, namelijk dat ministers wetten moesten handhaven en in het belang van het land moesten handelen, weerspiegelde deze objectiviteit. Of Van Beyma daarvan nog steeds voorstander was, is maar de vraag. De meeste liberalen probeerden juist zeer duidelijk als groep hun belangen door te zetten en weer aan de macht te komen. Zij interpreteerden ministeriële verantwoordelijkheid dan ook niet langer als objectief, maar als subjectief criterium: als een minister geen vertrouwen meer genoot, dan moest hij ongeacht de reden opstappen. De machtsstrijd werd wel kunstig in woorden verpakt, zoals ook blijkt uit de reactie van de liberaal Jacob de Bruyn Kops op de openingsrede van Heemskerk, namelijk dat een volgzame volksvertegenwoordiging een van de grootste rampen was die een constitutioneel land kon overkomen en dat Nederland hier de eerste dertig jaar na 1815 last van had gehad.

Minister Heemskerk zette zich af tegen de opmerkingen van de liberale conservatief Christiaan Heydenrijck, Blussé en de putteaan Willem Jonckbloet dat de regering bij de verkiezingen haar plannen voor het lager onderwijs had moeten presenteren. Volgens Heemskerk kon een wets-

ontwerp niet direct aan de kiezers worden voorgelegd, omdat het eerst moest worden beoordeeld door de Raad van State en dan door de Kamer. Met dit antwoord van Heemskerk wordt zichtbaar hoe het democratische idee van een verkiezingsprogramma spanningen veroorzaakte tussen regering, volksvertegenwoordiging en volk, omdat ruimte werd gegeven aan participatie en inspraak. Met participatie door volk en volksvertegenwoordiging werd de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en regering ter discussie gesteld. In zijn afwijzing van volkssoevereiniteit en directe volksdemocratie verschilde Heemskerk niet van de liberalen. De liberalen wensten dat het kabinet juist alleen verantwoording aan de Kamer aflegde en zich daaraan onderschikte. Kortom, de vraag was eigenlijk of ministeriële verantwoordelijkheid ook een kabinetsprogramma veronderstelde en aan wie dit was gericht.

Verder reageerde Heemskerk op Thorbecke dat de Luxemburgse oplossing in andere Europese landen wel positief was ontvangen. Ook vond hij een begrotingsverwerping met meerderheid van één stem niet erg overtuigend. Hij verklaarde dat het kabinet zich wel had verkeken op de felheid van de kritiek en de Kamer wellicht beter had moeten informeren. De regering wilde graag verzoening en begreep dat zij de begrotingsbehandeling moest afwachten om hierover de mening van de Kamer te horen. Verzoening leek echter niet in het verschiet. Het *Dagblad* kapittelde de oppositiepers over de suggestie dat het een officieus orgaan van het kabinet zou zijn. Het *Dagblad* stelde dat juist de *NRC* had gewerkt als propagandamachine voor Fransen van de Putte en diens kabinetten.[27] Kortom, de landelijke dagbladen – pijlers van de conservatieve, respectievelijk de liberale stroming – raakten steeds meer verzeild in partijdige stellingen. Het conflict tussen liberalen en conservatieven ging steeds meer het maatschappelijk debat beheersen.

In reactie op De Bosch Kemper vroeg Godefroi zich af waarom Van Zuylen de oude Kamer tijdens het debat over het Londens traktaat geen inzage had gegeven in alle diplomatieke stukken, zo nodig onder geheimhouding. Los daarvan vond hij dat de regering onbegrijpelijk lichtvaardig gebruik had gemaakt van het ontbindingsrecht. De Bosch Kemper reageerde dat het voor zich sprak dat ministers tegenover de Kamer verantwoordelijk waren en volledige inlichtingen moesten geven. De Kamer

moest echter bij haar beoordeling de rechten van ministers eerbiedigen. Zo mocht zij een ontbinding niet afkeuren, omdat zij daarmee afbreuk deed aan het prerogatief van de Kroon. De Bosch Kemper liet in het midden waarom ontbinding een voorrecht van de Kroon was en waarom de Kamer een dergelijk voorrecht niet mocht beoordelen. Wellicht betrof het een politieke strategie, want nog een dag eerder had hij betoogd dat de ontbinding door de nieuwe Kamer wel kon worden beoordeeld.

De motie-Blussé als kapstok voor partijbelang

Blussé van Oud-Alblas kreeg nu de kans zijn beroemd geworden motie voor te stellen:

> De Kamer, gehoord de inlichtingen der Ministers, is van oordeel dat geen landsbelang de jongste ontbinding der Kamer vorderde, en sluit de beraadslaging.[28]

De antirevolutionair Otto baron van Wassenaer van Catwijck reageerde ad rem dat het prestige van Nederland in het buitenland eiste dat het kabinet werd gehandhaafd zodat de ontbinding dus wel degelijk in het landsbelang had plaatsgevonden. De *NRC* klaagde dat het debat wel heel lang zou duren als ieder Kamerlid zich in de discussie mengde, in plaats van te volstaan met enige invloedrijke woordvoerders van elke politieke stroming. Zij wees erop dat iedereen wist dat de standpunten al waren bepaald en dat het geen zin had om de beslissing langer te rekken. In feite wees de *NRC* daarmee op de achterkamertjes van de partijpolitiek.[29]

De motie-Blussé was prematuur, omdat het kabinet nog inlichtingen zou geven, zo reageerde Heemskerk. De gematigd conservatief Pijnappel merkte op hoe de dag ervoor, naar aanleiding van het voorstel van De Bosch Kemper om het debat te sluiten, in de banken van de oppositie luid gelach was uitgebarsten zonder inhoudelijk op dit voorstel te reageren. Pijnappel constateerde dat dit de laatste tijd wel meer was voorgekomen. Hij bedoelde kennelijk dat de verhouding tussen de partijen grondig was verziekt. In ieder geval vond hij dat 'de felle oppositie, niet met onpartijdigheid, niet met welwillendheid gevoerd, [...] gegronde oppositie in deze Kamer [had] verdoofd'.[30] Hij verbaasde zich over de eenzijdigheid over en

weer en stoorde zich aan de opmerking van Thorbecke dat iedereen de ontbinding had veroordeeld.

De antirevolutionair Pieter Saaymans Vader vroeg het woord, maar anders dan bij Godefroi constateerde Kamervoorzitter Van Reenen dat hij voor de derde maal het woord had gevraagd. Wel stelde hij voor om Saaymans ontheffing te verlenen van deze beperking in het reglement van orde. De liberaal en thorbeckeaan Gerrit Fokker meende echter dat de discussie anders eindeloos ging duren. Saaymans Vader antwoordde dat de motie-Blussé nieuw was en in geen noodzakelijk verband stond met de interpellatie, terwijl hij ook wilde reageren op Van Eck. Van Wassenaer van Catwijck viel hem bij met de constatering dat zij de ware liberalen waren, omdat zij opkwamen voor hun rechten, terwijl de tegenpartij hun die ontzegde en zelfs een Kamerlid het woord wilde ontnemen. Blussé en jhr. Carel Storm van 's-Gravesande vonden dat Van Wassenaer de partijzucht aanwakkerde, maar zij en Fokker lieten het er verder bij.[31] Het *Dagblad* schreef dat de 'despotieke' liberale partij vervolgens zodanige opschudding veroorzaakte tijdens Saaymans' toespraak, dat de voorzitter onophoudelijk zijn hamer moest gebruiken om de heren tot stilte te manen.[32]

Een ingezonden stuk in het *Dagblad* maakte melding van een aanval op Kamervoorzitter Van Reenen in de *Arnhemsche Courant*. De auteur impliceerde dat de *Arnhemsche Courant* Van Reenen wilde laten vervangen door haar coryfee, de thorbeckeaan Willem Dullert – voormalig student van Thorbecke, welgesteld advocaat en medefinancier van die krant.[33] De polarisatie breidde zich dus ook uit naar het Kamervoorzitterschap.[34] Dat de conservatief-liberaal Van Reenen werd aangevallen, was opmerkelijk omdat hij zich als Kamervoorzitter voorbeeldig onpartijdig had gedragen. Bovendien had hij veel affiniteit met liberale beginselen. Bij de Kamerverkiezingen in 1866 had hij zelfs op een liberale kiezerslijst gestaan. Vervolgens klaagde het *Dagblad* dat de liberalen zich bij de samenstelling van de huishoudelijke Kamercommissie zeer partijdig en unfair hadden gedragen, waardoor geen enkele conservatief was benoemd.[35] De krant constateerde dat de kwestie alleen ging om de vraag of de oppositie de macht in handen zou krijgen.

De kranten schreven heftig over de kwestie door, terwijl Van Zuylen de stukken over de Luxemburgse kwestie bij de griffie neerlegde en een Kamercommissie een rapport opstelde. Alle stukken werden integraal afge-

Houtgravure van gematigd conservatief Gerlach van Reenen (1818-1893). Minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Van Hall na de Aprilbeweging. Elf jaar lang voorzitter van de Tweede Kamer (1858-1869) totdat hij aan het slot van de serie conflicten tussen conservatieven en liberalen het onderspit dolf tegen liberaal Willem Dullert. Later, als vicepresident van de Raad van State, zou hij vanwege de aftakeling van koning Willem III waken voor het behoud van de monarchie.

drukt in de NRC en het *Dagblad* van 16 maart. De volgende dag deelde Thorbecke als voorzitter van de commissie de conclusie van het rapport mee, namelijk om de stukken voor kennisgeving aan te nemen. De NRC concludeerde dat de stukken geen nieuw licht op de zaak wierpen.[36] De

Willem Dullert (1817-1881), advocaat, invloedrijk Kamerlid en medefinancier van de Arnhemsche Courant, op een foto van C.M. van Eelde uit 1869. Dullert was oud-student van Thorbecke en behoorde tot diens intimi. Hij besloot zijn carrière met een langdurig Kamervoorzitterschap (1869-1881). Hij was een rijke vrijgezel, die medestanders gastvrij ontving en als Kamervoorzitter na de jaarlijkse begrotingsbehandeling diners aanbood aan zijn medeleden en de ministers.

liberaal Lucas Oldenhuis Gratama concludeerde dat de regering niets had gedaan om de garantie ten opzichte van Luxemburg te voorkomen. Zelfs als zou zijn gebleken dat de regering met geen mogelijkheid de garantie had kunnen ontduiken, dan had hij het diplomatieke beleid nog afge-

keurd, omdat Nederland er geen enkel belang bij had. Hij betoogde dus dat Van Zuylen verantwoordelijk was, ongeacht diens schuld: een risicoaansprakelijkheid.

Storm van 's-Gravesande nam het op voor de minister, want hij meende dat het niet mogelijk was geweest om Nederland buiten de garantie te houden. Anderzijds keurde hij het echter af dat de minister bij de behandeling van diens begroting geen inzage van de stukken had gegeven. Kortom, Storm verweet Van Zuylen de Kamer onvoldoende te hebben geïnformeerd en op een verkeerde toon te hebben toegesproken; arrogant gedrag dus. Wat hem betreft, ging de kwestie dus over de informatieplicht van de minister. Alleen op grond van informatie kon de Kamer een minister immers ter verantwoording roepen en diens handelingen beoordelen. Gaf de minister onvoldoende of onjuiste informatie, of was hij onvoldoende open, dan verspeelde hij daarom al het vertrouwen van de Kamer. Godefroi vulde aan dat de minister de stukken in vertrouwen had kunnen meedelen of de openbaarmaking had kunnen afstemmen met de andere mogendheden. Ook Godefroi vond dus dat de minister niet had voldaan aan zijn inlichtingenplicht.

Zowel thorbeckeaan Gerard Dumbar als Isaäc Fransen van de Putte reageerde verontwaardigd op de uitlating van minister Heemskerk dat de Kamer met de motie probeerde om de soevereiniteit naar zich toe te trekken. Dumbar noemde dit een beschuldiging van hoogverraad en had alle vertrouwen in het kabinet verloren. Fransen van de Putte wees erop dat ook conservatieven politieke moties in het verleden hadden gesteund. Heemskerk stelde dat zijn beschuldiging, dat de motie een staatsgreep of greep naar de soevereiniteit inhield, verkeerd werd opgevat: 'Ik bedoelde daarmede niet anders dan dat de ontbinding der Kamer is, volgens geest en letter van de Grondwet en volgens alle schrijvers unaniem, zonder eenig onderscheid, de *ultima ratio* van de Kroon, bij verschil tusschen twee Kamers of tusschen de Kamers en het Ministerie.'[37] Hij verweet Blussé dat hij met zijn motie de regering passeerde: 'Verwacht hij eene werking naar buiten van zijn voorstel, dan is er niets anders mogelijk en geene andere opvatting denkbaar dan eene magt te stellen boven die van de Kroon.' Heemskerk benadrukte dat hij sprak van de Kroon in constitutionele zin, namelijk de koning samen met de ministers. Opmerkelijk is

dat Heemskerk waarschuwde voor een liberale staatsgreep. Zoals al eerder is gesignaleerd, wordt 1868 wel beschouwd als een laatste poging van conservatieven om de grondwetsherziening van 1848 terug te draaien. In feite was het juist een verdere doorvoering van liberale principes, die men ook wel als een soort liberale staatsgreep kan karakteriseren. Zoals in 1853 en 1866 kwam 'het gevaar van verandering' dus niet zozeer van de conservatieven, als wel van de liberalen.

Na de conservatieven Haffmans en Daniël Koorders nam de liberaal en putteaan Willem Jonckbloet met schroom het woord, 'omdat de spanning, waarin wij thans verkeeren, zóó groot is geworden, dat ik werkelijk vrees dat, als de strijd langer mogt worden voortgezet, de parlementaire vormen geheel en al uit het oog zullen worden verloren'.[38] De uitlating van Heemskerk dat het naar buiten werken van de motie inhield dat naar de soevereiniteit werd gegrepen, pareerde hij door te benadrukken dat het kabinet moest beoordelen of de motie gevolgen zou hebben. Dat de motie gevolg kon hebben was inherent aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Na nog een korte woordenschermutseling tussen Koorders en Jonckbloet werd de motie-Blussé met 39 tegen 34 stemmen aangenomen. Tegen stemden conservatieven en antirevolutionairen. De motie werd gesteund door liberalen en gematigd liberalen, alsook door de dwarse conservatief Heydenrijck. Er vielen duidelijk twee afgegrensde blokken waar te nemen van enerzijds liberalen rond Thorbecke en Fransen van de Putte die de regering omver wilden werpen, en anderzijds (gematigd) conservatieven die continuïteit wensten. Het *Dagblad* meende echter dat de motie geen politieke betekenis had, omdat de liberalen het buitenlands beleid niet afdoende hadden beoordeeld en omdat hun interpretatie van de motie niet eenduidig was.[39]

Een derde ontbinding?

Een derde ontbinding zou onvermijdelijk zijn geweest als de motie-Blussé tot kabinetskwestie was verklaard, zo meende het *Dagblad*, omdat de partijen ongeveer even sterk waren. Volgens de krant had het kabinet de motie uit landsbelang niet tot kabinetskwestie gemaakt.[40] De krant gaf een duidelijk signaal aan de liberalen. De NRC betoogde later dat Van Zuylen eerder nog een kabinetskwestie van de motie had willen maken, maar

dat opeens uit strategische overwegingen niet meer wenste te doen, omdat de motie onduidelijk zou zijn. Volgens de *NRC* durfde het kabinet niet een derde keer te ontbinden, omdat het vreesde voor nationale verontwaardiging.[41]

In de Kamer werd eerst de begroting voor 1868 van Nederlands-Indië erdoor gejaagd. Ondertussen stelde de voorzitter voor de begrotingen van Suriname en Curaçao te behandelen. Fokker betoogde echter dat het land sinds het najaar gebukt ging onder de gevolgen van een crisis tussen ministers en Kamer, en meende uit de houding van de regering af te leiden dat alleen behandeling van de rijksbegroting hieraan een einde kon maken. Vervolgens werd het voorstel van de voorzitter met 36 tegen 34 stemmen verworpen en het voorstel van Fokker met 36 tegen 34 stemmen aangenomen. Niet alleen kwamen de tegenstemmers van het voorstel van de Kamervoorzitter overeen met de ja-stemmers voor Fokker, en andersom, maar de stemverhouding was precies dezelfde als bij de motie-Blussé. De Kamer bleef dus in twee stabiele blokken verdeeld. De conservatieven hadden de pech net enkele leden te kort te komen.

Het *Dagblad* vreesde een 'parlementaire coup d'état'. De krant vreesde dat de liberalen hun getalsmacht zouden misbruiken voor een opstand tegen grondwet, koning en vaderland. De liberalen zouden het koninklijk recht aanranden om ministers te benoemen of te ontslaan en de Kamer te ontbinden. De krant vroeg zich af op grond van welk beginsel de liberalen als regeringspartij zouden kunnen optreden.[42] Zij beweerde dat het de liberalen alleen te doen was om de regeermacht en dat zij zich tegen bepaalde personen keerden, maar dat de partijen over het regeringsbeleid inhoudelijk geen meningsverschil hadden. Een paar dagen erna verwees het *Dagblad* naar de *Arnhemsche Courant* dat een benoeming pas iets betekende als deze werd aangenomen en daarmee ook een verantwoordelijke daad werd. Volgens de *Arnhemsche Courant* betekende het 'naar welgevallen' bij een ministeriële benoeming dat rekening werd gehouden met de openbare mening en die van de vertegenwoordiging. Het *Dagblad* commentarieerde dat het koninklijk welgevallen ondergeschikt werd gemaakt aan het parlementair alvermogen.[43]

Na de paasvakantie stak thorbeckeaan Charles baron de Bieberstein Rogalla Zawadsky een tirade af tegen de conservatieve regering – hij ver-

wachtte van haar hetzelfde soort reactie, verdachtmakingen en nepotisme als onder Willem I. Tot tweemaal werd hij door de Kamervoorzitter verzocht zijn taalgebruik te matigen. De volgende dag, zaterdag 25 april, wees Jonckbloet op voorbeelden uit Engeland. Zoals Van Zuylen zelf al had aangegeven, had Sir Robert Peel in 1835 uiteindelijk moeten aftreden nadat het parlement zonder gunstig resultaat was ontbonden. De hoofdgrief van de liberale partij, aldus Jonckbloet, was dat het dit kabinet ontbrak aan constitutionele zin. Het had volgens hem al moeten aftreden toen de verkiezingsuitslag ongunstig bleek te zijn.

De conservatief Warnard Begram wees het verwijt van de hand dat de regering zich koste wat kost wilde handhaven. Hij vond dat zij zich bij de begrotingsafstemming met het collectief verzoek om ontslag juist positief had onderscheiden van de vorige liberale regeringen, die hadden volstaan met het ontslag van één of twee ministers. Hij stelde dat in een van deze gevallen, in 1861, ook Godefroi als minister van Justitie was blijven zitten. Jhr. Pieter Elout van Soeterwoude, evenals Groen van Prinsterer een voorman van de antirevolutionairen, had toen opgemerkt dat ministers soms eigen zaken schenen te verwarren met die van het land; dit citaat had Keuchenius bij zijn motie gebruikt.

Na nog enkele redevoeringen van onder meer Johan van Kuyk, die zich, zoals andere conservatieve vertegenwoordigers, verzette tegen het toe-eigenen door de liberale partij van het begrip 'liberaal', antwoordde de liberaal Oldenhuis Gratama dat het verschijnsel 'partij' inherent was aan een constitutionele staat en dat daarin het streven van alle partijen moest zijn om naar de regering te grijpen. De nadelen van partijvorming konden worden ontlopen door de constitutionele koning boven de partijen te plaatsen, door de partij met de Kamermeerderheid de regering te laten vormen en door homogeniteit in het kabinet te eisen zodat de verhouding tussen kabinet en Kamer duidelijk was en de Kamerminderheid wist welke regeringsbeginselen zij moest bestrijden. Het was een betoog gericht op de liberale meerderheid in het parlement.

Uiteindelijk werd de begroting van Buitenlandse Zaken voor de tweede maal verworpen, met 37 tegen 35 stemmen, een verschil van twee stemmen. De stemverhouding was nagenoeg dezelfde als bij de motie-Blussé; bij de liberalen was een lid afwezig en de thorbeckeaan Bots had evenals

in november 1867 vóór de begroting gestemd. De conservatief Heydenrijck had opnieuw tegen gestemd, maar verder stonden duidelijk twee partijen tegenover elkaar: aan de ene kant liberalen, aan de andere kant (gematigd) conservatieven. Zoals al eerder gememoreerd, rijst uit het debat het beeld op van een proces dat onontkoombaar naar een bepaalde conclusie moest leiden.

Een paar dagen later constateerde het *Dagblad* dat de beraadslaging in de Kamer eigenlijk allang geen beraadslaging meer was, omdat de liberale leden vooraf overlegden en tot een besluit kwamen. De krant klaagde dat daardoor geen debat meer mogelijk was waarin de kracht van argumenten telde. Zij noemde de vergadering 'een zamenspraak ten genoege van het publiek'.[44] De krant betoogde verder dat de liberalen het kabinet alleen maar omver hadden geworpen omdat zij er geen deel van uitmaakten. Uit dit relaas blijkt dat de partijpolitiek ver was doorgedrongen in het parlementair systeem. De publieke functie van het parlement zou steeds meer op de voorgrond komen. Het was geen eenrichtingsverkeer meer van Kamer naar publiek, en het publieke element ging steeds meer overheersen. De pers speelde een belangrijke rol bij het overbrengen van de boodschap tussen Kamerleden en publiek. Voor herverkiezing werden Kamerleden in toenemende mate afhankelijk van hun kiesvereniging en de daaraan gerelateerde pers. Zo eindigde een ingezonden dichtwerk naar aanleiding van de driehonderdjarige sterfdag van Adolf van Nassau (1540-1568) – de op één na jongste broer van Willem van Oranje die in de slag bij Heiligerlee tegen de Spaanse troepen was gesneuveld – met de toenmalige partijstrijd:

Neêrland, wilt ge in 't oog der volken,
Weder groot zijn als weleer?
Werp het monster der partijschap,
Dan met kracht en magt ter neêr!
Wat zij vroeger heeft gegeven,
Toont u 's Lands geschiedenis;
Heil u, zoo die les niet vrucht'loos
Voor u neêrgeschreven is.[45]

De machtsstrijd tussen de liberalen en de conservatieven had een diepe crisis veroorzaakt voor de nog betrekkelijk jonge constitutionele monarchie. De vraag was wie er zou buigen: het kabinet of de Kamer. Het was een goed bewaard geheim – tijdgenoten leken hier niet van op de hoogte te zijn – dat Van Zuylen en Schimmelpenninck al begin april, dus na het aannemen van de motie-Blussé, hun ontslag aan de koning hadden gevraagd. Vervolgens had Heemskerk als inmiddels officieuze leider van het kabinet de koning verzocht een formateur voor een ander conservatief kabinet te benoemen, hetzij het gevraagde ontslag te weigeren. Heemskerk wilde van geen ophouden weten en wilde opnieuw een Kamerontbinding, maar Van Zuylen was de strijd moe. De koning probeerde een middenweg te bewandelen en had de antirevolutionaire vicepresident van de Raad van State Aeneas baron Mackay als informateur aangezocht.[46] Mackay had wel affiniteit met Thorbecke, maar kreeg van Heemskerk te verstaan dat hij geen liberaal kabinet mocht vormen.

Na de begrotingsverwerping werd op 6 mei 1868 de benoeming van Van Reenen tot formateur bekendgemaakt. Van Reenen was gevraagd om een conservatief kabinet samen te stellen. Het *Dagblad* meldde de officiële verklaring van Heemskerk dat het kabinet aan de benoeming van Van Reenen niet vreemd was gebleven.[47] De krant stelde dat Van Reenen een onmogelijke taak op zich had genomen omdat het politieke leven volledig was gepolariseerd.[48] Heemskerk was in de zitting van de Eerste Kamer van 7 mei verschenen en had daar zelfs meegedeeld dat de kabinetsformatie onder zijn leiding plaatsvond; de *NRC* noemde het een novum in de parlementaire geschiedenis.[49] De *NRC* stond bol van retoriek tegen een derde ontbinding, maar er sprak ook angst uit. In een ingezonden stuk in het *Dagblad* werd voor een nieuw kiesstelsel gepleit met uitbreiding van het actief kiesrecht tot alle mannelijke ingezetenen vanaf 23 jaar.[50]

Op 18 mei legde Van Reenen de opdracht neer. Volgens de *NRC* kon de crisis worden beëindigd door een liberaal met de kabinetsformatie te belasten.[51] De koning hoorde de conservatieve voorzitter van de Eerste Kamer Johan Philipse en Mackay. Vervolgens raakte bekend dat Mackay tot formateur was aangewezen. Al na een paar dagen zag Mackay echter geen mogelijkheden meer en raadde hij Thorbecke aan. Het *Dagblad* fulmineerde tegen de benoeming van Thorbecke. Volgens de krant was het een publiek geheim dat er thuis bij Thorbecke stelselmatig complotten tegen

het kabinet werden gesmeed, zoals de voorbereiding van interpellaties en moties. Het *Dagblad* constateerde dat Thorbecke zijn zin had gekregen.[52]

In eerste instantie vond het *Dagblad* dat de conservatieve beginselen toch geen nederlaag hadden geleden, omdat de partijen nagenoeg even sterk waren; in de Eerste Kamer hadden de conservatieven zelfs een meerderheid. De opkomst van Thorbecke was volgens het blad geen constitutionele triomf, maar een overwinning van intrige en parlementaire despotie.[53] Een paar dagen later constateerde het *Dagblad* dat de Nederlandse grondwet feitelijk was gelijkgesteld aan de Belgische constitutie, waarin de macht bij het volk was gelegd.[54]

De Bosch Kemper speelde in deze strijd een vooraanstaande, maar allang vergeten rol. Hij wist het standpunt van de conservatieven grondig te onderbouwen, zoals hij al in oktober 1866 in het *Dagblad* had gedaan. Deze strategische en bezonnen benadering kon echter het geweld van een krappe liberale meerderheid niet tegenhouden. De liberalen maakten De Bosch Kemper belachelijk om zijn politieke invloed uit te schakelen.[55] Aan de andere kant is opmerkelijk dat Thorbecke tijdens deze kwestie op de achtergrond bleef, in de Kamer nauwelijks het woord voerde en de uitwerking van zijn interpellaties overliet aan zijn medeleden en volgelingen. Wellicht beperkte hij zijn optreden vooral tot de coulissen, omdat zijn constitutionele ideeën, die mede ten grondslag lagen aan de grondwetsherziening van 1848, werden vermalen in de strijd tussen liberalen en conservatieven. Hij zag de afbraak van het constitutioneel bestel dat hijzelf had mee helpen opbouwen.

Grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid

Ook Kamerontbinding viel onder de ministeriële verantwoordelijkheid, meende Levinus Keuchenius bij de begrotingsbehandeling in november 1867. Hij beriep zich daarbij op zijn antirevolutionaire voorman Guillaume Groen van Prinsterer, die ter gelegenheid van de ontbinding van 1850 had gezegd: 'Wanneer wij over geen der punten, opgenoemd in de zesde afdeeling der Grondwet: "van de magt des Konings" *denkbeelden en wenschen* mogen uiten, zal de werkkring der Kamer meer beperkt worden dan met de Grondwet of de bedoeling van iemand onzer overeenkomt.

Eilieve, niemand zal het regt betwisten om naderhand, wanneer geen gebruik van het prerogatief gemaakt is, te klagen en te zeggen: dit had behooren te geschieden! *is dan niet waarschuwen als het nog tijd is, beter dan klagen als het te laat is?*'[56] Volgens Keuchenius stond de opsomming van de koninklijke rechten in de grondwet, zoals het recht om oorlog te verklaren en ministers te benoemen, er niet aan in de weg dat de Kamer de uitoefening ervan kon controleren. Daarmee gaf hij indirect een ontkennend antwoord op de stelling van de liberalen Fokker en Willem Viruly Verbrugge tijdens het debat in februari 1867, dat de keuze van een nieuw kabinet uitsluitend het voorrecht van de Kroon betrof. Volgens Groen en Keuchenius mocht de Kamer alle regeringshandelingen ter discussie stellen. De toon was in elk geval gezet.

De liberaal Godefroi vond dat niet alleen het resultaat telde, ook de handelwijze van een minister was relevant voor de beoordeling van diens beleid: 'Wanneer die wijze verkeerd is geweest, strijdig met 's lands belang, wanneer de Minister misslagen heeft begaan, en de uitkomsten zijn *desniettemin* goed geweest, moet men dan *om die uitkomsten alleen* het beleid van den Minister beschouwen als aanspraak kunnende maken op vertrouwen?'[57] Los daarvan had Godefroi op grond van het resultaat al geen vertrouwen in minister Van Zuylen.

Minister Van Zuylen betoogde dat het wel zou meevallen met de gevolgen van de collectieve garantie voor Luxemburg en wees in dat verband op de beperkende interpretatie van de Engelsen, dat de betrokken landen alleen gezamenlijk en niet apart konden worden aangesproken. Wel meende hij dat de Nederlandse regering beter geen officiële uitleg kon geven: 'Het is toch eene stelling in het constitutionele staatsregt, dat geen verantwoordelijk Minister zich verder bindt dan noodig is, ten einde zijne opvolgers niet te binden. Wanneer dus eene Regering een tractaat sluit, is zij ongeroepen en onverpligt, daaraan zekeren uitleg en daardoor eene officiele interpretatie te geven. Wij wenschen onze opvolgers volkomen vrij te laten, om dien uitleg te volgen dien zij het best zullen oordeelen.'[58] Van Zuylen formuleerde hiermee een nieuw aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk dat in relatie tussen de minister en zijn opvolger: een minister mocht zich niet zodanige verantwoordelijkheden op de hals halen dat zijn opvolger daarmee onnodig zou worden belast.

Na afstemming van de begroting van Buitenlandse Zaken citeerde het

Dagblad uit een artikel van de Utrechtse conservatieve hoogleraar staatsrecht George Vreede waarin deze verwees naar uitspraken van Thorbecke, die als minister had verklaard dat buitenlandse zaken waren voorbehouden aan het kabinet, en niet aan de Kamer. Volgens Vreede was niemand zo ver gegaan als Thorbecke zelf in de stelling dat diplomatie buiten en niet in de Kamer op de proef gesteld behoorde te worden. Zelfs het gezag van de Engelse parlementaire traditie had Thorbecke op dit punt gewraakt.[59] Ook Thorbecke wenste destijds als minister geen onverkorte ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Kamer. Kennelijk waren Thorbecke en de liberalen van mening veranderd.

De Raad van State als koninklijk adviseur

In 1848 had in Kamer en dagbladen een debat plaatsgevonden of het bestaan van de Raad van State in overeenstemming was met de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de kwestie-Luxemburg leek de *NRC* haar vroegere bezwaren tegen de Raad van State te zijn vergeten. Zo betoogde zij begin december 1867 dat de ministers bij hun advies tot Kamerontbinding tevens de koning behoorden te adviseren om de Raad van State te horen. Ministers waren uit de aard van de zaak partijdig en konden daarom niet instaan voor alle gevolgen van de ontbinding, zo redeneerde de *NRC*. Daarom leek haar het horen van een boven de partijen staand college als de Raad van State gewenst.[60] In dezelfde editie werd erop gewezen dat de regering bij de grondwetsherziening van 1848 had betoogd dat de koning bij belangrijke staatkundige kwesties ook inlichtingen moest kunnen vragen aan anderen dan zijn ministers en dat er ogenblikken waren dat de koning zonder dit college geheel alleen zou komen te staan. De regering had toen de ontbinding en de kabinetsformatie als voorbeeld genoemd voor een situatie waarin de Raad van State om advies kon worden gevraagd.

Tot dan toe was de Raad van State alleen gehoord bij de Kamerontbinding in 1850. Tussen neus en lippen door meldde de *NRC* ook nog dat sinds de Wet op de Raad van State van 1862 voor de koning medewerking van een minister noodzakelijk was om de Raad te horen. Raadpleging van de vicepresident of een afzonderlijk lid kon wel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid gebeuren.[61] Het *Dagblad* reageerde vervolgens dat

de grondwet limitatief voorschreef in welke gevallen de koning verplicht was om de Raad van State te consulteren. De krant verweet de *NRC* onnodige eisen aan het staatshoofd te stellen. Bovendien relativeerde zij de onpartijdigheid van de Raad van State, omdat het kabinet-Thorbecke bij verandering van de regeling van de Raad in 1862 veel liberalen tot staatsraad had benoemd.[62] De Raad van State raakte dus gepolitiseerd en stond dus niet langer boven partijbelangen.

De *NRC* reageerde als door een wesp gestoken; zij vond dat het *Dagblad* haar van majesteitsschennis beschuldigde. Zij argumenteerde dat de Raad van State volgens de memorie van antwoord bij de grondwetsherziening van 1848 de vorst kon bijstaan bij ontstentenis van diens ministers. Zodra de ministers hun ontslag hadden gevraagd, was de Raad van State daarom de natuurlijke raadgever van de vorst, aldus de *NRC*. Volgens haar had het kabinet-Van Zuylen dus de koning moeten adviseren de Raad van State te horen.[63] De *NRC* leek nu te negeren dat de Raad van State sinds 1862 alleen gehoord kon worden op basis van ministeriële verantwoordelijkheid.

Een paar dagen later ging de *NRC* in op de mening van het *Volksblad* dat de Raad van State niet onpartijdig was, aangezien de meerderheid van zijn leden onder Thorbecke was benoemd en dat bovendien advies over ontbinding onwenselijk zou zijn, omdat de ministers hiervoor een eigen verantwoordelijkheid bezaten. De *NRC* kon dit betoog niet volgen, ook al omdat advies over ontbinding geen advies over het kabinet hoefde in te houden, zoals in 1850 was gebleken. De ministers konden hun advies naast dat van de Raad van State aan de koning voorleggen.[64] Interessant van deze laatste stelling is dat de *NRC* hiermee de beslissingsbevoegdheid over de ontbinding bij de koning legde. Een week later reageerde de *NRC* echter op het *Volksblad* dat de ministers niet gebonden waren aan een ontbindingsadvies van de Raad van State. Zij zouden door contrasignering van het besluit zelf geheel verantwoordelijk zijn: 'Wien de Koning gelieft te raadplegen of niet, de eindbeslissing moet door de ministers worden goedgekeurd.'[65] Daarmee kwam de *NRC* toch weer terug op haar mening dat de koning eigen beslissingsbevoegdheid bezat. Opvallend is wel dat de *NRC* ervan uitging dat de ministers de beslissing van de koning moesten 'goedkeuren', en niet dat de ministers het initiatief namen en de koning goedkeurde.

Een rol voor de koning?

Naar aanleiding van de begrotingsverwerping in november 1867 consulteerde de koning over de positie van het kabinet allereerst Kamervoorzitter Van Reenen en de katholieke conservatief Jacob Mutsaers – voormalig Kamerlid en minister, en op dat moment lid van de Raad van State. Later vroeg hij ook de voorzitter van de Eerste Kamer Philipse om zijn mening. Alleen Van Reenen raadde een eventuele ontbinding af.[66] Vervolgens liet de koning op 21 december 1867 aan het kabinet weten dat hij geen reden had gevonden om zijn vertrouwen op te zeggen. De volgende dag stond het koninklijk besluit in de *Staatscourant* dat de zitting van de Staten-Generaal op 27 december zou worden gesloten. De koning wilde Van Zuylen niet laten gaan, omdat hij vond dat Van Zuylen internationaal prima werk had gedaan en omdat de buitenlandse omstandigheden nog precair waren.

Het *Dagblad* schreef op 24 december dat de koning had beslist tussen enerzijds het kabinet, dat op grond van het landsbelang had willen opstappen, en anderzijds de Kamermeerderheid.[67] Opvallend is de nadruk in het artikel op de beslissing van de koning zelf; dat had zeker ook een publicitair aspect. De krant probeerde de kiezers te imponeren met de stelling dat de koning zijn steun aan het kabinet had uitgesproken. Zo verweet zij het *Handelsblad* de koning tot een 'roi fainéant' [nutteloos, als een middeleeuwse Merovingische koning – DS] te maken. Zij wees erop dat de koning volgens de grondwet het opperbestuur over de buitenlandse betrekkingen had en dus bekend was met alle onderhandelingen. Het besluit van de koning van 21 december tot sluiting van de Staten-Generaal was geen uitvloeisel van een regeringsvoorstel, maar betrof zijn persoonlijke wil. De krant verweet het *Handelsblad* de grote betekenis van het persoonlijk handelen van de koning te verzwakken en daarmee ook de steun van de koning voor het kabinet.[68] Het *Dagblad* kwam dus op voor eigen bevoegdheden van de vorst en voor een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid.

De NRC was het niet eens met het *Dagblad* dat de koning zelf het kabinet wilde behouden. Zij betoogde dat uitsluitend de ministers verantwoordelijk waren voor het behoud van hun portefeuilles en daartoe advies hadden gegeven of dat besluit voor hun rekening hadden genomen. De

redenering van het *Dagblad* dat de koning het opperbestuur van de buitenlandse betrekkingen bezat, hoonde zij weg met de stelling dat de koning dan voor alles verantwoordelijk zou zijn, omdat de grondwet de koning formeel over heel veel zaken het hoogste gezag toekende.[69] De dag erna citeerde de NRC uit een hoofdartikel van het *Handelsblad* dat het advies tot ontbinding 'niets anders [was] dan een *électorale maatregel* of poging om, onder den dekmantel des konings, het grondwettig regt der volksvertegenwoordiging tot goed- of afkeuring te beperken'.[70] Retorisch vermeldde het *Handelsblad* de woorden van de founding father van de constitutionele monarchie, Gijsbert Karel graaf van Hogendorp (1762-1834), bij het afstemmen van de staatsbegroting in 1819: 'Geeft [...] aan diezelfde vorsten al de magt; sluit de vertegenwoordigers des volks buiten; welhaast zult gij diezelfde uitkomsten zien, die eene onbepaalde magt altijd onder de menschen te weeg brengt: zij maakt den vorst *slecht*, den onderdaan *laaghartig*.'[71] Dit citaat is een variant van dat van Machiavelli in de inleiding: regulering van de monarchie als constitutionele macht lag in de rede. De NRC verwees naar het bericht in de *Arnhemsche Courant* dat de ministers niet een meeregerende, maar een geregeerde Kamer wensten en door herhaalde zuiveringskuren een Kamer probeerden te verkrijgen die het kabinet paste in plaats van andersom. Er zou dan in Nederland een absoluut-monarchale democratie ontstaan, zoals in Frankrijk, waarbij de regering met de kiezer regeerde en de Kamers geen betekenis meer hadden.

Kortom, de liberale pers deed het voorkomen alsof een koninklijk absolutisme dreigde te ontstaan, terwijl zij intussen probeerde af te rekenen met het laatste restant van koninklijke macht. Het *Dagblad* stelde dat de kiezer een gemakkelijke keus had, namelijk tussen de mannen van de oppositie enerzijds, en de koning met zijn raadslieden anderzijds. Het verwees naar het *Utrechtsch Dagblad*, dat vreesde dat het beroep van de liberalen op de koninklijke onschendbaarheid er uiteindelijk toe zou leiden dat het grondwettig recht van de koning tot benoeming en ontslag van ministers zonder betekenis zou raken.[72]

Bij de opening van de Kamer begin maart 1868 verweet Thorbecke de ministers dat zij zich ten onrechte op de koning beriepen en diens brief aan het kabinet hadden geopenbaard. Wat de ontbinding betrof, was

Thorbecke van mening dat de koning er buiten en boven stond, en de ministers verantwoordelijk waren. Publicatie van de brief van de koning was bovendien inconstitutioneel, omdat kiezers daarmee indirect te kennen werd gegeven dat de koning de richting van het kabinet steunde. Het volk moest dus eigenlijk voor of tegen de koning stemmen. Volgens hem was dit in strijd met de onbeperkte ministeriële verantwoordelijkheid, waarachter de koning onschendbaar moest blijven. De ministeriële verantwoordelijkheid vond hij de belangrijkste waarborg voor een constitutioneel koningschap. Opvallend is dat Thorbecke de koninklijke onschendbaarheid afleidde uit een volledige en ten opzichte van de Kamer exclusief geldende ministeriële verantwoordelijkheid.

Heemskerk reageerde dat de koning zelf toestemming had gegeven voor openbaarmaking van de brief waarin hij het ontslag afwees. In het staatsrecht was het volgens hem algemeen aanvaard dat beslissingen over aanstelling en ontslag van ministers aan de koning toekwamen en niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vielen. Nadat de koning het verzoek om ontslag had verworpen, had het kabinet voorgesteld om de Kamer te ontbinden en daarvoor volledige verantwoordelijkheid genomen. Heemskerk doelde waarschijnlijk alleen op het voorstel en niet op het ontbindingsrecht als zodanig. Verderop betoogde hij namelijk dat de koninklijke macht door de grondwetsherziening van 1848 niet was aangetast. Als voorbeeld noemde Heemskerk dat de toenmalige minister van Justitie Donker Curtius in een rede op 4 oktober 1848 het ontbindingsrecht een grote uitbreiding van de macht van de monarch had genoemd. De antirevolutionair Saaymans Vader benadrukte dat de Kamer niet bevoegd was om het ontbindingsrecht ter discussie te stellen. Volgens de grondwet had de Kamer alleen de bevoegdheden tot interpellatie, enquête en het doen van wetsvoorstellen en andere voorstellen aan de koning. De *NRC* reageerde dat Saaymans Vader op zijn zalvende toon zo veel ketterijen had verkondigd – zij vergeleek zijn toespraak met die van een vrouw – dat zelfs Heemskerk bezwaar had gemaakt.[73] Wellicht wekte Saaymans zo veel irritatie op bij de liberalen, omdat hij consequent de conservatieve zaak verdedigde.

De liberaal Oldenhuis Gratama reageerde dat ministers weliswaar daadwerkelijk het vertrouwen van de koning nodig hadden, maar dat de Kamer hen ook kon aanspreken. De vertrouwensrelatie tussen ministers

en koning zag hij dus niet als exclusief. Hij vond het dan ook inconstitutioneel van het kabinet om zich ten aanzien van de ontbinding op het vertrouwen van de koning te beroepen.

Saaymans Vader signaleerde tussen hem en minister Heemskerk een meningsverschil over de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij meende dat de koninklijke voorrechten nimmer onderwerp van discussie in de Kamer konden zijn. Anders dan in Engeland regeerde niet het kabinet, maar het koninklijk gezag met verantwoordelijke ministers. Medeondertekening van een koninklijk besluit door een minister diende alleen als waarborg dat de koninklijke handeling in overeenstemming met de grondwet zou plaatsvinden. Saaymans verwees naar de in het vorige hoofdstuk genoemde voorbeelden uit 1853 toen de Kamer zich terughoudend ten opzichte van de koninklijke rechten had opgesteld. Als de Kamer die houding zou verlaten, vreesde hij voor ontaarding in volkssoevereiniteit. Een paar dagen later poneerde Saaymans Vader dat zorgvuldige bestudering van de grondwet en literatuur van De Bosch Kemper hem tot de conclusie had gebracht dat er rechten aan de Kroon waren toegekend die onschendbaar waren. Hij noemde nu ook de andere in het vorige hoofdstuk genoemde klassiekers – de zaken Van Basel, Van Raders en Stieltjes – en kon niet nalaten vooral de opstelling van Thorbecke te noemen, die de bevoegdheid van de Kamer had betwist om het ontslag van ambtenaren te beoordelen, tenzij wetten waren geschonden. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, had Saaymans goed onderzoek gedaan. Het vormt een mooie illustratie van de functie van het precedent. Aangezien liberalen de meerderheid bezaten en, zoals eerder geconstateerd, inmiddels van mening waren veranderd over de bevoegdheden van koning, kabinet en Kamer, trokken zij zich er echter niets van aan.

Na aanname van de motie-Blussé, waarin de tweede ontbinding werd veroordeeld, benadrukte het *Dagblad* dat de koning weliswaar boven de partijen stond, maar dat hij partij was wanneer de koninklijke rechten werden aangetast. De krant verwees naar de Engelse koning George III, die partij koos toen hij het kabinet-Pitt handhaafde tegen de meerderheid van het parlement.[74] De krant maakte dus nota bene een vergelijking met Engeland om te laten zien dat de vorst wel degelijk actief kon optreden tegen parlement en kabinet. Een ontbinding betekende dat de vorst liever het kabinet dan het parlement wilde handhaven. De keuze van George

voor Pitt bleek een goede te zijn: Pitt, de jongste Prime Minister ooit, regeerde maar liefst zeventien jaar.[75]

Bij de begrotingsbehandeling op 21 april 1868 verweet de antirevolutionair Jan Willem Gefken de liberalen dat zij het liefst een automaatschrijver, gekleed als koning wensten en aan wie de ministers hun stukken ter ondertekening konden voorleggen. De liberalen liepen te hoop met hun onbepaalde eerbied voor de koning, maar zij wilden diens invloed tot nul reduceren.

Koorders stelde het begrip 'landsbelang' in de motie-Blussé ter discussie en hij wees erop dat Thorbecke in diens *Aanteekening op de grondwet* had betoogd dat weliswaar in Engeland een minister hierop kon worden aangesproken, maar dat de zelfstandigheid van het bestuur ermee werd aangetast.[76] Koorders had gelijk. Begin jaren veertig had Thorbecke zich verzet tegen een ruimere definitie van ministeriële verantwoordelijkheid dan die voor het uitvoeren van wetten. Hij vond dat een minister niet op grond van diens advies, maar op grond van de uitvoering die hij op zich nam, kon worden aangesproken. Het landsbelang had volgens hem buiten de uitvoering van de wet een subjectieve inhoud. Thorbecke meende toen met zijn definitie al het doen en laten van ministers afdoende te kunnen reguleren.[77]

Een paar dagen later verweet Thorbecke het kabinet een niet-constitutionele geest. Onbeperkte ministeriële verantwoordelijkheid was in de eerste plaats ingesteld ten behoeve van het koningschap. Het kabinet gebruikte het koningschap echter om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken. Het enige voorrecht van het constitutioneel koningschap was dat de koning regeerde zonder medeplichtig te kunnen zijn aan de handelingen of schuld van het kabinet. De koning stond boven de strijd en moest buiten discussie blijven.

De conservatief Haffmans vond echter dat de Kamer had gehandeld alsof er een onpersoonlijke koning was, terwijl het ontbindingsbesluit toekwam aan de Kroon. De Kamer had door haar kortzichtigheid zelf aanleiding gegeven voor de ontbindingen. De Kamer mocht het 'onbeperkte recht' van de Kroon tot ontbinding niet beperken, anders beging zij een staatsgreep. Hij zag de huidige crisis dan ook als 'verzet der Kroon tegen het streven der Kamer naar eenen zuiver parlementairen regerings-

vorm'.[78] Volgens hem probeerden de liberalen een kabinet te verwijderen waarvan de koning in het openbaar had verklaard dat het volledig zijn vertrouwen genoot. De koning kon dan de ministers niet meer naar welgevallen benoemen en ontslaan.

Het kabinet had de koning niet in het debat betrokken, zo betoogde Heemskerk aan het eind van de zitting op 23 april: het was geoorloofd te zeggen dat iets een recht van de Kroon was, namelijk door de grondwet aan de koning en niet aan de wetgevende of rechterlijke macht toegekend. Wat niet mocht – en het kabinet ook niet had gedaan – was een beroep doen op de persoonlijke wil van de koning. Dat was wel gebeurd bij de grondwetsherziening in 1848, toen de wensen van de koning direct aan de Kamer waren gecommuniceerd. Later was het onder Thorbecke nog tweemaal voorgevallen, zowel bij een in de Eerste Kamer nogal bestreden opheffing van een gezantschap, als bij het plan tot oprichting van een residentieel gebouw. Met dat laatste leek Heemskerk te doelen op het plan van Thorbecke uit 1863 om een paleis te bouwen voor het parlement.[79] Verder verwees hij naar Thorbeckes *Bijdrage tot de herziening der grondwet* uit 1848, waarin deze had betoogd dat de koninklijke macht in Groot-Brittannië, anders dan in het Nederlandse regeringsstelsel, was overgegaan naar het parlement.[80] Het kabinet was het met Thorbecke eens, aldus verklaarde Heemskerk, dat de koning in Nederland, naast het parlement en het kabinet, nog politieke invloed bezat.

Twee dagen later verweet Thorbecke Heemskerk dat hij wel degelijk de koning bij het debat had betrokken door op 2 maart en 23 april te spreken van koninklijke beslissingen in plaats van beslissingen van ministers. Verder reageerde hij op Heemskerks citaat uit zijn *Bijdrage* en stelde hij dat hij altijd trouw was gebleven aan het stelsel van een krachtige monarchie: 'Democratie heeft in mij nooit een begunstiger gevonden, in welke hoedanigheid ik ook te spreken of te handelen had.'[81] Met betrekking tot Engeland merkte Thorbecke op dat men daar een soort parlementair kabinet had, berustend op de meerderheid in het parlement. Daar was het prerogatief van de Kroon om ministers te benoemen en te ontslaan al lang niet meer dan schijn en vorm. Nederland had echter volgens de grondwet een koninklijk kabinet. Hij wenste niet, zo sprak Thorbecke, een kabinet dat enkel orgaan van de Kamermeerderheid zou zijn en verlangde grotere zelfstandigheid voor de Kroon. Dat waren opmerkelijke uitspraken voor

een 'liberaal'. Thorbecke wees de directe invloed van het volk af vanwege het gevaar van dwang en despotisme.[82] Het merkwaardige van deze toespraak was echter dat zij meer een verdediging vormde van de opstelling van het kabinet dan van de houding van de liberalen. De liberalen stuurden namelijk aan op een parlementair kabinet. Zij vonden dat het kabinet moest luisteren naar de liberale meerderheid, ook al was die slechts gebaseerd op enkele stemmen extra. Heemskerk concludeerde dan ook dat hij geen verschil kon ontdekken tussen de stellingen van Thorbecke en die van de regering over de verhouding tussen Kroon en Kamer.

De Bosch Kemper reageerde dat hij het met Thorbecke eens was dat Nederland een koninklijk, en geen parlementair kabinet bezat. Nederland kende niets anders, zo benadrukte Kemper, dan een constitutionele Kroon: de koning handelend met zijn ministers. Aangezien er een koninklijk kabinet was, had de koning bepaalde taken of bevoegdheden, zoals dat alleen hij wetten en andere voorstellen naar de Kamer kon zenden en dat het afstemmen van wetten aan hem moest worden gemeld.

De conservatief Jacob Kalff vulde aan dat het recht van de Kroon tot ontbinding van de Kamer en tot benoeming van ministers een verplichting voor de Kamer inhield om het feit van die ontbinding, respectievelijk benoeming aan te nemen. Deze beslissing van de koning zou inhoudsloos zijn als de Kamer die beslissing meteen kon afkeuren. De grondwet bepaalde niet dat de koning zijn rechten in overleg met de Kamer moest uitoefenen. Integendeel, de koning benoemde en ontsloeg 'naar welgevallen'.[83]

Zoals ook uit het betoog van Thorbecke naar voren kwam, waren er meer interpretaties mogelijk van ministeriële verantwoordelijkheid en was de interpretatie dat deze volledig en exclusief tegenover het parlement gold, dus nog niet gangbaar. Thorbecke wierp in feite een soort rookgordijn op. Formeel bleef hij bij zijn oude theorie, maar in de praktijk gaf hij aan de ministeriële verantwoordelijkheid een nieuwe interpretatie.

Na het afstemmen van de begroting schreef de toekomstige antirevolutionair en later Christelijk-Historische Unie-oprichter jhr. Alexander de Savornin Lohman in een ingezonden artikel in het *Dagblad* dat het aannemen van een ministersportefeuille geen regeringsdaad was, omdat men op dat moment nog geen minister was. De Kamer zou voor de ver-

antwoordingsplicht moeten wachten totdat de minister iets had gedaan of zijn regeringsbeginselen had blootgelegd. Volgens Lohman zou anders het benoemingsrecht van de koning worden aangetast.[84] Ook Lohman nam dus aan dat de koning aparte rechten had die in principe niet ter beoordeling van de Kamer stonden.

De liberalen wensten het parlementair beginsel in Nederland in te voeren ten koste van het in de grondwet neerlegde monarchale beginsel, aldus concludeerde het *Dagblad* in een artikel over 'Het ware karakter van den strijd'. Het zou betekenen dat de koning zijn minister moest kiezen naar welgevallen van het parlement, in plaats van naar eigen welgevallen. Het monarchale beginsel was in Nederland echter ingebed in historische tradities, die België miste en in Engeland anders waren. Zonder het monarchale regeringsbeginsel zouden ook de andere waarborgen voor het koningschap wegvallen en zou, zo waarschuwde de krant, dit een burgerlijk karakter krijgen.[85]

Ten slotte besloot de koning, zonder Heemskerk te raadplegen en tot diens verbijstering, om Thorbecke uit te nodigen en die de formatieopdracht te geven.[86] Willem III opereerde in deze kwestie dus zeer pragmatisch. Thorbecke wilde zelf niet in het kabinet plaatsnemen. Zowel de koning, Mackay en anderen wezen hem op de regel dat de oppositie, als zij een kabinet liet vallen, zelf een kabinet moest vormen en dat daaronder ook de oppositieleider was begrepen. Anderzijds had de koning een voorkeur voor een zakenkabinet om geen aanleiding te geven tot verdere partijstrijd. Daarom accepteerde hij dat Thorbecke wel het kabinet formeerde, maar niet zelf daarin plaatsnam. Hij ging echter niet akkoord met enkele voorgestelde ministers. Thorbecke verving deze personen, omdat, zo zei hij, ook de koning vrij moest blijven. Overigens voerde de koning voor deze afwijzing argumenten aan die Thorbecke bij nader inzien wel kon delen.[87] Kortom, Thorbecke hield nog steeds rekening met de wensen van de koning en was coulant, al dan niet om de interne eenheid onder de liberalen niet op de proef te stellen.

Partijvorming en de rol van de oppositie

Het verwerpen van de begroting in november 1867 schreef de NRC toe aan gebrek aan vertrouwen in het beleid van de minister en vanwege diens

onjuiste inlichtingen. Zij vond dat het kabinet moest opstappen, omdat de Kamer al een jaar eerder na de motie-Keuchenius was ontbonden en de liberalen nog steeds de meerderheid bezaten. De krant had er echter weinig vertrouwen in, want volgens haar zagen de conservatieven de Duitse kanselier Von Bismarck als model en wilden ze Nederland op Pruisische wijze drillen. Verder verzette de krant zich tegen pogingen van de conservatieven om met de katholieken een coalitie te vormen door hun concessies te doen ten aanzien van het bijzonder onderwijs.[88] De liberalen hadden duidelijk moeite met het concept van een coalitie, omdat in hun ogen daarmee handel werd gedreven in beginselen. Zij hadden moeite met de openlijke uitruil van programmapunten, waar zij hechtten aan beginselvastheid. Ook de liberalen moesten dus wennen aan een meerpartijenstelsel en aan alles wat dat in een parlementair stelsel met zich bracht.

In een artikel met de veelzeggende titel 'Den koning het regeren onmogelijk gemaakt' betoogde het *Dagblad* dat de liberalen de stabiliteit van regering en land in de waagschaal stelden om een nieuw partijbewind onder leiding van Thorbecke te bewerkstelligen: 'Onze tegenpartij strijdt derhalve voor niets dan voor *een Ministerie in haar zin;* wij strijden voor niets, dan voor de handhaving van het *constitutionele stelsel* en voor de bevordering van het *algemeen belang*.'[89] De krant meende dat elke oppositie weliswaar tot bijzondere taak had om kritiek uit te oefenen op de handelingen van de regering en tot algemene taak om zich te verheffen tot regeringspartij, maar verweet de liberalen dat zij die doelen via oneigenlijke middelen probeerden te bereiken, terwijl zijzelf niet in staat waren een regering te vormen. Het *Dagblad* noemde de liberalen dan ook geen 'oppositie van beginselen', maar een 'oppositie van wanorde'.

De krant probeerde dus de rol van de oppositie te formuleren. Zij wees er verder op dat de stemverhoudingen onzeker waren en de tegenstemmers niet homogeen waren. Zo vielen de liberalen in twee kampen uiteen ten aanzien van de twee grote vraagstukken van de dag, de koloniale en de onderwijskwestie. De krant probeerde de rol van minderheid en meerderheid te formuleren en had er moeite mee dat er ook een meerderheid met één stem verschil kon bestaan. Verder blijkt dat het *Dagblad* de koning een zekere beslissingsbevoegdheid toekende. Het kabinet had erkend niet langer met de Kamer te kunnen samenwerken en zijn ontslag aange-

boden: nu had de koning de vrije keuze. Omdat de oppositie deze toestand van regeringsloosheid in het leven had geroepen en niet over een regeringsmeerderheid kon beschikken, terwijl het kabinet verstandige dingen had gedaan, lag de keuze van de koning, aldus het *Dagblad*, voor de hand.

De Franse econoom, klassiek-liberaal theoreticus en politicus Frédéric Bastiat (1801-1850) had zich ertegen verzet, zo schreef een anonymus, dat volksvertegenwoordigers de plaats konden innemen van afgetreden ministers. Het gevolg was immers dat er in het parlement partijen en bondgenootschappen ontstonden om minister te kunnen worden. Met een historisch overzicht van de situatie in Frankrijk en Engeland had Bastiat laten zien dat het een bron van illusies en teleurstellingen was, wanneer Kamerleden in aanmerking konden komen voor het ministerschap. Als Kamerleden geen minister zouden kunnen worden, dan hadden zij er minder belang bij om bewindspersonen op alle mogelijke manieren te bestrijden. De inzender beriep zich naar eigen zeggen op Bastiat, omdat 'deze sedert jaar en dag het troetelkind der liberale school hier te lande' was.[90]

Ook uit deze passages blijkt hoe het parlementair stelsel in ontwikkeling was. Men had moeite om de macht van de Kamer en haar leden, het kabinet en zijn leden, de koning en de kiezer, en de onderlinge verhouding te definiëren. Het definiëren van deze rollen, zoals van het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid', was in feite een strijd om de politieke macht. Kamerleden gebruikten interpretaties van de ministeriële verantwoordelijkheid om de constitutie naar hun hand te zetten. Zij maakten met hun interpretaties eigen regels en gewoonten. Zo werden de grenzen van het constitutioneel kader pas nu gedefinieerd. De bovenstaande passages vormen tevens een mooie illustratie van de toenemende polarisatie en partijvorming.

Een dualistische of monistische relatie tussen Kamer en kabinet?

Begin december 1867 was het *Dagblad* ingegaan op een incident in de Kamer over de mogelijkheid dat ambtenaren tegelijk Kamerlid waren. Fransen van de Putte had aan de minister van Koloniën gevraagd op wel-

ke wijze de conservatief jhr. Cornelis van Sypesteyn, referendaris van het ministerie, verlof was verleend om Kamerlid te worden. De regeling, namelijk dat het verlof slechts gold voor de duur van de Kamerzittingen, vond Van de Putte in het belang van de zelfstandigheid van Kamerleden niet wenselijk. Storm van 's-Gravesande meende dat dit tijdens het hele lidmaatschap zou moeten gelden. Het *Dagblad* gaf de voorkeur aan de door Storm genoemde optie, maar stelde wel gelijke monniken, gelijke kappen: de thorbeckeaan Jacob van Kerkwijk was naast Kamerlid ook ambtenaar van Binnenlandse Zaken en had intussen zelfs promotie gemaakt.[91] Van Kerkwijk was al sinds 1863 Kamerlid, Van Sypesteyn pas onlangs.

Deze berichtgeving werpt een interessant licht op de verhouding tussen ambtelijke aanstelling en Kamerlidmaatschap. Kennelijk was het tot dan toe aanvaardbaar dat een ambtenaar zijn betrekking combineerde met het Kamerlidmaatschap. Hoe de ambtenaar zich als Kamerlid tegenover zijn minister zou moeten gedragen en of de minister het Kamerlid in diens hoedanigheid van ambtenaar zou kunnen beïnvloeden, werd kennelijk niet als problematisch ervaren. Het was niet ondenkbeeldig dat een ambtenaar als Kamerlid zijn minister en ministerie zou ontzien, niet in de laatste plaats omdat hij na zijn Kamerlidmaatschap weer zou terugkeren op het ministerie; ministers keerden vaak weer terug als minister, al dan niet na Kamerlidmaatschap. Anderzijds zouden de ministers in dit Kamerlid een ondergeschikte kunnen zien en deze als zodanig blijven aanspreken. De ministeriële verantwoordelijkheid kon er in elk geval door worden ondermijnd. De onafhankelijkheid en daarmee het dualisme tussen Kamerlid en minister kwamen in elk geval in gevaar.

De polarisatie tussen partijen werd ook geweten aan het feit dat voormalige ministers terugkeerden in de Kamer en hunkerden naar verloren gezag. Het *Dagblad* probeerde deze kwestie ook voorbij de huidige situatie te bezien en wees op zijn eerdere standpunt in de kwestie-Mijer, namelijk dat er een bepaling zou moeten komen dat aftredende ministers pas na enige tijd weer Kamerlid mochten worden.[92] Het was, zo redeneerde de krant, onafscheidelijk van de menselijke natuur dat afgetreden ministers geheel vervuld waren met rancune over hun val en zich nog niet konden verzoenen met de omstandigheden en personen die daaraan hadden bijgedragen.[93] Een paar dagen later citeerde het *Dagblad* uit het *Volksblad*

dat de eerdergenoemde filosoof en politicus Bastiat alle oud-ministers had willen uitsluiten van de volksvertegenwoordiging en andersom ook geen leden van de volksvertegenwoordiging in aanmerking had willen laten komen voor het ministerschap.[94]

Toen het kabinet-Van Zuylen eind april 1868 eenmaal was gevallen en Thorbecke een liberaal kabinet samenstelde, viel het *Dagblad* erover dat zijn kabinet geen programma had. De krant voerde aan dat land en koning zich zonder programma zouden overleveren aan de nukken en grillen van een partijleider. Zij stelde dat Thorbecke zich niet op diens eerdere kabinetten kon beroepen, omdat hij als persoon en ook de omstandigheden waren veranderd.[95] Kortom, zonder programma zou een kabinet een onbeperkte volmacht van koning, Kamer en kiezer eisen. In plaats daarvan moest het kabinet zijn plannen aangeven en daaraan worden gehouden. Dit is eveneens een nadere invulling van ministeriële verantwoordelijkheid en van een onafhankelijke positie ten opzichte van de Kamer.

Vervolgens ging het *Dagblad* in op het gerucht dat Thorbecke zelf geen plaats zou nemen in het kabinet. De krant achtte dit ondenkbaar, omdat hij de oppositie had geleid tegen het kabinet-Van Zuylen en nu zelf in een alternatieve regering moest voorzien. Bovendien zou anders de geestelijk vader van het kabinet in de Kamer zitten en het ongewenste scenario ontstaan dat het kabinet zijn instructies niet van de koning, maar van zijn partijleider in de Kamer ontving. Dan zou het laatste restje gezag en zelfstandigheid van de koning verdwijnen onder 'de dictatuur van een Staatsman, wiens despotisme met het waas van "liberalisme" wordt bedekt'.[96] Instemmend citeerde het *Dagblad* uit de *Arnhemsche Courant*, die eerder over het formateurschap van Mackay had opgemerkt dat een orthodox kabinet zonder Groen even onnatuurlijk zou zijn als een liberaal kabinet zonder Thorbecke. In feite verzette de krant zich tegen een ver doorgevoerde vorm van monisme, waarmee Thorbecke als partijleider zowel de koers van het liberale kabinet als van de liberale Kamerleden zou bepalen. Dit monisme kenmerkt evenwel de verdere partijvorming en ontwikkeling van het parlementair bestel.

Eind mei 1868 constateerde het *Dagblad* dat het *Handelsblad*, de NRC en de *Arnhemsche Courant* nu zwegen op zijn betoog dat Thorbecke als formateur plaats moest nemen in het kabinet, terwijl deze liberale kran-

ten eerder ook deze mening waren toegedaan. Volgens het *Dagblad* hielden zij zich nu stil, omdat hun partijleider Thorbecke opeens zijn handen vrij wilde houden.[97] Een paar dagen later, op 4 juni, werd de samenstelling van een kabinet zonder Thorbecke bekendgemaakt. Het *Dagblad* stelde dat de liberalen een pyrrusoverwinning hadden behaald omdat zij intern waren verdeeld en Thorbecke en Fransen van de Putte nog steeds op gespannen voet stonden. De krant impliceerde dat daarom Thorbecke niet in het kabinet had willen plaatsnemen en een programma ontbrak.[98] Het katholieke blad *De Tijd* had een soortgelijke analyse.[99] Thorbecke probeerde vervolgens het kabinet vanuit de Kamer te regisseren.[100] Zo kreeg het nieuwe monistische idee van de liberalen om het kabinet als verlengde van de Kamermeerderheid te zien, ook daadwerkelijk vorm in de praktijk.

Een onderdanige of een almachtige Tweede Kamer?

De door iedereen gewenste stabiliteit van het bestuur zou alleen kunnen ontstaan als één politieke stroming duidelijk de meerderheid in de Kamer had, zo betoogde de NRC begin januari 1868 in lijn met het *Handelsblad*. Beide liberale bladen zagen het kabinet dus conform de monistische visie, als het verlengde van de Kamermeerderheid. Overigens achtten beide bladen het illusoir dat de rooms-katholieke, antirevolutionaire en conservatieve stromingen een meerderheid zouden kunnen vormen. Zoals al eerder bleek, hadden liberalen moeite met het idee van een coalitie. Zij vonden die per definitie instabiel. De NRC verwees ook naar de *Arnhemsche Courant*, die betoogde dat met ontbinding een beroep werd gedaan op de soevereine volkswil, zoals uitgedrukt door de meerderheid van de kiezers, om te beslissen over het ontslag van ministers en hun ministeriële verantwoordelijkheid, met voorbijgaan van de Kamer. Zij stelde dat daardoor het constitutioneel beginsel van de scheiding van de staatsmachten in gevaar kwam en de vertegenwoordigende regeringsvorm zou worden vernietigd.[101] In een ingezonden brief in de NRC werd betoogd dat al in het plakkaat van Verlatinghe van 1581 was gesteld dat het volk niet om de vorst, maar de vorst om het volk was geschapen en dat de vorst verstoten mocht worden als hij een dwingeland was, vooral als dit werd vastgesteld door de Staten-Generaal. Volgens de auteur spitste de kwestie-

Luxemburg zich toe op de ministers, en niet op de vorst, die immers onschendbaar was. De ministers waren er voor de Kamers, die het volk vertegenwoordigden, en niet andersom.[102] Ook dit waren redeneringen bedoeld om de Kamers de centrale regeermacht toe te kennen en de koning in een onschendbaar keurslijf te dwingen.

Het kabinet toonde minachting voor het constitutioneel regeringsstelsel met onbeperkte ministeriële verantwoordelijkheid, meende het liberale Kamerlid Van Bosse tijdens de interpellatie van Thorbecke op 2 maart 1868. Hij nam zonder meer aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig en exclusief tegenover de Kamer gold. Hoewel hij al meermalen minister was geweest en het nog diverse keren zou worden, was hij voorstander van een sterke Kamer. Zijn rede bevatte geen toespeling op de eerste ontbinding naar aanleiding van de motie-Keuchenius, maar zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, was hij er destijds van uitgegaan dat de benoeming in kwestie ongedaan zou worden gemaakt. De liberalen en conservatieven verschilden dus fundamenteel van mening over de interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de verschillende constitutionele machten.

Vervolgens betoogde thorbeckeaan Van der Linden dat het geen verschil maakte met welke meerderheid de begroting was verworpen, omdat het kabinet volgens parlementair gewoonterecht moest opstappen. Van der Linden beriep zich op de situatie in Engeland, waar parlementaire usances door de tijd waren gerijpt en steunden op de ervaring van wat nodig was voor het land. Omdat het belang van het land en niet de persoon van de minister centraal stond, was de redelijkheid van het oordeel van de Kamer tegenover de minister niet relevant. De Kamer had een vrij oordeel en kon dus ook verkeerd oordelen. Van der Linden betoogde dus dat de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Kamer een exclusief en volledig karakter had. Aan het einde van de dag daarop constateerde Van der Linden dat zijn bewering onweersproken was dat de Engelse parlementaire traditie met zich bracht dat een minister moest heengaan, ook al werd zijn beleid slechts afgekeurd met een meerderheid van een enkele stem. De Nederlandse ministers zouden de Engelse ministers tot voorbeeld moeten nemen.

De risicoaansprakelijkheid van een minister: afkeuring zonder reden

Na aanname van de motie-Blussé reageerde het *Dagblad* dat de liberalen er eindelijk voor waren uitgekomen dat zij het kabinet 'la mort sans phrases' toewensten.[103] Deze woorden waren in de Franse Revolutie gebruikt om Lodewijk XVI zonder rechtvaardiging te executeren.[104] Het *Dagblad* vroeg retorisch of er sinds 1848 ooit een kabinet vanwege een motie van orde was afgetreden. De krant stelde dat de liberalen een inconstitutioneel dwangmiddel gebruikten, omdat ze geen gegronde reden konden aanvoeren waarom het kabinet faalde. Als de begroting opnieuw zou worden verworpen, dan hadden koning, regering en natie het recht om de gronden daarvoor te weten.

De oppositie had zich eigenlijk nog niet inhoudelijk uitgesproken over het buitenlands beleid, zo meende het *Dagblad*. Volgens de krant probeerde Thorbecke deze gelegenheid te ontlopen omdat er geen gegronde redenen waren en hij zich alleen maar belachelijk zou maken tegenover Europa. Het *Dagblad* concludeerde dat een stemming in de Kamer alleen voldoende zuiver zou zijn om er gevolgen aan te verbinden, als de gronden ervan bekend waren. De krant gaf dus een specifieke interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zij benadrukte dat het vertrouwen van de Kamer zich moest toespitsen op een bepaald aspect en niet in het algemeen kon gelden. Interessant is verder dat de wereld van de ministeriële verantwoordelijkheid steeds breder werd. Was in 1853 de horizon nog beperkt tot de Kamer zelf, nu werd zelfs rekening gehouden met hoe andere Europese landen over het handelen zouden denken.

Na het paasreces had Heemskerk gezegd dat de Kamer gevaarlijk handelde als zij het onbetwistbare recht van de koning tot ontbinding beantwoordde met het ver reikende middel om het budget te weigeren. Volgens de grondwet kwam het ontbindingsrecht zonder nadere voorwaarde toe aan de regering. Donker Curtius had in een toespraak in oktober 1848 ontbinding voor een vergelijkbaar geval als in november 1867 wel aanbevolen. Het kabinet was geen verantwoording verschuldigd over zijn bestaan, maar alleen over het regeringsbeleid. Of Heemskerk het doorhad of niet, hierin verschilde hij van de liberalen. Anders dan de conservatieven, waren de liberalen nu namelijk van mening dat de verantwoordingsplicht exclusief en volledig tegenover de Kamer gold. De verantwoording

betrof volgens hen ook het bestaansrecht van de regering en hield dus niet zozeer een schuld- als wel een risicoaansprakelijkheid in.

Een dag later, op 22 april 1868, betoonde Godefroi zijn instemming met het betoog van Thorbecke van 7 maart dat de ontbinding dubbel was veroordeeld, omdat het kabinet in november de Kamer onvoldoende had geïnformeerd om het buitenlands beleid te kunnen beoordelen. Heemskerk had op 21 maart meegedeeld dat de regering van plan was om in een besloten zitting vertrouwelijke stukken te overleggen. Die stukken had de regering dus ook eerder kunnen verstrekken. Evenals Thorbecke beschuldigde Godefroi de regering van onvolledigheid. De minister was zijn plicht tot het geven van inlichtingen onvoldoende nagekomen. Godefroi impliceerde dat al sinds de kwestie-Mijer strijd werd gevoerd voor en tegen de uitoefening van het recht van parlementaire controle, en daarmee een strijd over de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

De conservatief Koorders verklaarde dat partijen in een strijd waren gewikkeld over 'handhaving der grondwettige regten van de Kroon tegenover het streven naar parlementair alvermogen'.[105] Hij begreep niet dat het aantreden van het kabinet inconstitutioneel zou zijn geweest doordat het geen meerderheid in de Kamer had. De liberale meerderheid was immers uiteengespat en alleen de conservatieve partij was in staat geweest een kabinet te formeren. Ook het tweede kabinet-Thorbecke, het jongste kabinet-Derby in Engeland en het kabinet-Pitt aan het einde van de achttiende eeuw hadden op een minderheid berust. Wat de benoeming van Mijer betrof, vond Koorders dat de verantwoordelijkheid van ministers ten opzichte van de Kamer niet zo ver kon worden getrokken dat deze zich zou uitstrekken tot benoemingen.

De voormalige liberaal jhr. Jan van Nispen van Sevenaer was het niet eens met De Brauw dat het recht om begrotingen te verwerpen revolutionair van aard was, maar vond wel dat er voorzichtig mee moest worden omgesprongen, omdat de verhouding tussen Kroon en vertegenwoordiging anders ontwricht zou raken. Hij vond het gebruik van dit recht op dat moment onverstandig, omdat de Kamer dan te veel invloed zou uitoefenen op de ministersposten en te weinig distantie van de regering zou houden om onafhankelijk over haar te kunnen oordelen. Daardoor zou afbreuk worden gedaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid en zouden de rechten van minderheden weinig bescherming vinden: 'Ik geloof

dat dit eene reden is waarom het van het hoogste belang moet geacht worden dat de Kamer, wier magt, haar door onze constitutionele instellingen geschonken, overwegend is, met groote voorzigtigheid en gematigdheid van de haar toegekende regten gebruik make.'[106] De Kamer moest haar dominantie dus niet te zeer uitbuiten, zo meende Van Nispen. Hij verwoordde zeer genuanceerd dat de Kamer te veel op de stoel van de uitvoerende macht ging zitten, waarmee ook het koninklijk karakter van kabinetten zou vervagen. Zoals het *Dagblad* op 17 en 22 april had gedaan, beargumenteerde Van Nispen dat een koninklijk kabinet de rechten van minderheden kon bewaken tegen de dominantie van een parlementaire meerderheid.[107] Van Nispen gaf hiermee een motivering voor een evenwicht tussen de constitutionele machten en voor dualisme tussen parlement en kabinet.

Aan het einde van het Kamerdebat over de begroting van Buitenlandse Zaken betoogde Thorbecke dat het voor hem niet om het gevoerde beleid ging, maar om de vraag of een begroting mocht worden toegestaan aan een kabinet dat niet loyaal was aan de eerste hoofdbeginselen van de grondwettelijke monarchie. Storm vulde aan dat de regering zelf bij dit hoofdstuk de kabinetskwestie had gesteld en dat deze dus niet meer ging over het buitenlands beleid, maar over vertrouwen. De conservatief Insinger reageerde dat Thorbecke zich niet aan zijn belofte had gehouden om zijn bezwaren tegen het diplomatiek beleid nader ter sprake te brengen. Het mocht niet deren, de begroting werd opnieuw afgestemd. De liberale Kamermeerderheid had laten zien wie de baas was en dat een Kamermeerderheid haar vertrouwen in een kabinet zonder reden kon opzeggen.

Eenheid in het kabinetsbeleid?

De liberaal Fransen van de Putte had in november 1867 het koloniaal beleid van het kabinet-Van Zuylen aan de orde gesteld. Dit kabinet had namelijk op 4 juni 1866 in de Eerste Kamer verklaard dat het de koloniale kwestie tot een bevredigende oplossing zou proberen te brengen. Vervolgens had de minister Heemskerk op 7 juni meegedeeld dat dit het hoofddoel van het kabinet was. Volgens Van de Putte had het kabinet zich niet

aan deze belofte gehouden en was de Kamer misleid. De conservatief jhr. Cornelis van Foreest meende dat het voor de liberale partij een gelukkige omstandigheid was dat de voorlopige verslagen buiten de Kamer nauwelijks werden gelezen, omdat het grote aantal wettelijke regelingen waar zij nu zo op aandrong, de vraag deed rijzen waarom zij dan daaraan tijdens haar eigen regeerperiode niets had gedaan. Verder ging hij in op de stelling dat het kabinet geen afstand mocht doen van de koloniale kwestie. Volgens hem zou het regeren onmogelijk worden als alle ministers gebonden waren aan de beloften van een ambtgenoot. Bovendien mocht uit het stilzwijgen van het kabinet geen goedkeuring worden afgeleid, omdat het prestige van de regering en de parlementaire betamelijkheid eisten dat geschillen tussen ministers niet openbaar werden.

Het was onterecht, aldus Van Foreest, om het kabinet te houden aan de toezeggingen van opgestapte, en misschien wel daarom opgestapte, ministers. Het kabinet was gevormd om bij onmacht van de liberalen te voorzien in het koloniale vraagstuk. Het kabinet had deze taak overgelaten aan Mijer en vervolgens aan de ook al afgetreden Nicolaas Trakranen, die allebei nogal buigzaam en weinig beginselvast waren geweest. De huidige minister Johan Hasselman wilde het koloniale vraagstuk echter niet oplossen met meer wetten, maar de bestaande toestand juist strikt handhaven. Van Foreest meende dat het parlement een weifelende minister beschouwde als een speeltje, maar een man van karakter en overtuiging meestal volgde. Hij hoopte dat de nieuwe minister tot de laatste categorie behoorde.

Individuele of collectieve verantwoordelijkheid?

Het vorige kabinet was ten onrechte verweten dat het op gespannen voet stond met Pruisen en daarom de militie had opgeroepen, zo becommentarieerde de *NRC* de begrotingsverwerping in november 1867.[108] Verder impliceerde de krant dat de regering deze vertrouwenscrisis opzettelijk had uitvergroot tot een kabinetskwestie.[109] De vraag of het kabinet collectief verantwoordelijk was of dat het hier louter de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken betrof, zou in het debat van de komende maanden regelmatig opspelen. De liberalen hadden in de waan verkeerd dat het kabinet niet homogeen zou zijn en hadden Van Zuylen en de conservatieve minister van Financiën Schimmelpenninck eruit wil-

len verwijderen, zo citeerde het *Dagblad* instemmend *L'ami du Limbourg*. De Limburgse krant meende dat dit kabinet juist niet bestond uit lafhartige mannen die elkaar opofferden en zich aan het gezag bleven vastklampen.[110] Homogeniteit werd door deze conservatieve kranten dus als positief ervaren. De houding van deze kranten lijkt echter te zijn ingegeven door opportunisme. Tegenover de machtige liberalen was het noodzakelijk de conservatieve gelederen gesloten te houden. De *NRC* betoogde dan ook dat de conservatieven nu pleitten voor homogeniteit van het kabinet, maar dat die homogeniteit volstrekt niet had gegolden bij het aftreden van Trakranen.[111]

Bij de sluitingsrede van de Staten-Generaal op 27 december 1867 stipte Heemskerk aan dat het kabinet uitgerekend over het succesvolle buitenlandse beleid was gestruikeld. Volgens hem zou de eenheid van de regering zijn miskend, als de ministers niet collectief waren afgetreden. Het had de koning echter behaagd de ministers 'de verzekering van zijn ongekrenkt vertrouwen te geven'.[112] Eduard Douwes Dekker, alias Multatuli, schreef in dit verband aan het conservatieve Kamerlid Rochussen dat alles beter was dan dat Nederland opnieuw zou worden overgeleverd aan 'de dorre schoolmeesterij van den heer Thorbecke'.[113] Het *Dagblad* merkte schamper op dat de liberalen de ministeriële homogeniteit steeds als theorie hadden verkondigd, maar dat Thorbecke er zich in de praktijk weinig aan gelegen had laten liggen. Hij was slechts zo lang homogeen geweest met zijn collega-ministers als de meerderheid van de Kamer dat was geweest. De zucht tot ministerieel levensbehoud was belangrijker geweest dan dit staatsrechtelijk principe.[114]

De *NRC* op haar beurt refereerde aan het *Handelsblad*, dat in reactie op de sluitingsrede had geschreven dat er zo veel bezwaren bestonden tegen het financieel beleid van Schimmelpenninck en tegen de Indische begroting, dat de val van het kabinet sowieso was te verwachten.[115] Het *Handelsblad* verzette zich daarmee tegen het door het kabinet geschetste beeld dat het allerlei wetgevingsinitiatieven had ontwikkeld. Hiermee sprak zij echter wel de stelling van de *NRC* tegen dat het kabinet als geheel niet had hoeven af te treden en in zoverre ten onrechte homogeen was geweest. Ook bij andere kwesties, zoals de vraag of ontbinding al dan niet direct na Kamersluiting zou moeten volgen, was niet zozeer de inhoud van de stelling relevant, als wel de wijze waarop het spel tussen partijen werd ge-

speeld. De polarisatie tussen partijen leidde ertoe dat zij op elk punt elkaars autoriteit en handelingen betwistten.

In reactie op artikelen van het *Dagblad* waarin de homogeniteit van de ministers idealistisch werd voorgesteld als trouwe kameraadschap, veranderde de NRC haar eerdere stelling dat het kabinet als geheel niet had hoeven af te treden. Nu schreef zij dat men al had verwacht dat de begroting van zowel Financiën als Koloniën zou worden verworpen. Toen eenmaal de begroting van Buitenlandse Zaken was verworpen, hadden de ministers met zekerheid kunnen verwachten dat er nog meer begrotingen zouden sneuvelen en zelfs die van Heemskerk had ter discussie gestaan.[116] In een eindeloze herhaling om de afkeuring van het buitenlands beleid beweerde de krant enige weken later zelfs dat ook de overige ministers het hadden verprutst en 'het geheele kabinet voelde dus den grond onder zijne voeten wegzinken'.[117]

In de Kamerzitting in maart lichtte Heemskerk toe dat het kabinet aanvankelijk op de begrotingsverwerping had gereageerd met een collectief verzoek om ontslag, en niet met een ontbindingsvoorstel: 'En daarbij gold het beginsel van homogeneïteit, zeer dikwijls hier verkondigd maar niet altijd in praktijk gebragt. Dat beginsel moest in deze bij uitnemendheid zijne toepassing vinden, want het betrof de hoogste belangen des lands, waarover de veroordeelde daden van den Minister van Buitenlandsche Zaken hadden geloopen. Overeenkomstig het beginsel van homogeniteit was daarbij gehandeld in overeenstemming van het geheele Kabinet.'[118] Na de koninklijke beslissing het ontslag niet aan te nemen, restte het kabinet geen andere keus dan Kamerontbinding. Heemskerk noemde als grootste bezwaar dat de kiezers moesten worden overtuigd van de noodzakelijkheid om de Kamer te vernieuwen. Wellicht had het kabinet moeten vasthouden aan zijn ontslag, maar tot nu toe hadden volksvertegenwoordiging en bevolking alle acties van het kabinet ondersteund, zo concludeerde Heemskerk wat arrogant.

Godefroi meende echter dat de Kamer alleen de begroting van Buitenlandse Zaken had verworpen en dat het hele kabinet daardoor niet werd getroffen. De Kamer had alleen kritiek geleverd op de handelingen van de minister van Buitenlandse Zaken, en niet op de algemene politiek van de regering. Hij verweet de regering dat zij zich ook bij deze ontbinding

weer had bezondigd aan overhaaste besluitvorming, waardoor het publiek belang was benadeeld. De regering had de behandeling van de andere begrotingen moeten afwachten. Het beginsel van homogeniteit vond hij voortreffelijk, mits weloverwogen toegepast. Volgens Godefroi mocht homogeniteit alleen worden ingeroepen bij handelingen die daadwerkelijk samen waren gedaan, en niet in dit geval, waarbij Van Zuylen alleen had gehandeld. Homogeniteit veronderstelde volgens hem een morele verantwoordelijkheid. Zelfs als men in dit geval toch homogeniteit van het kabinet aanvaardde, dan vond hij het nog maar de vraag of het publiek belang er wel mee was gediend dat een portefeuillekwestie werd opgeblazen tot een kabinetskwestie. Anders dan regeringsgezinde bladen betoogden, hadden ook conservatieve kabinetten bij portefeuillekwesties in het verleden niet altijd het principe van homogeniteit gehanteerd.

Daarentegen was de liberaal Viruly Verbrugge van mening dat het afstemmen van de begroting van Buitenlandse Zaken niet op zichzelf stond of alleen tegen de desbetreffende minister was gericht, maar was bedoeld voor het hele kabinet, zodat de ministers terecht gezamenlijk ontslag hadden gevraagd. Het kabinet wist even goed als de liberalen, zo stelde Viruly, dat het in de minderheid was en er geen stabiliteit te verwachten viel, temeer omdat het niet op onvoorwaardelijke steun van de conservatieven kon rekenen. Het kabinet zou alleen nog langer kunnen aanblijven uit vrees voor een regering van de liberale partij. Hij vond het kabinet zwak, omdat het uit heterogene bestanddelen bestond en geen eenheid van richting vertegenwoordigde. Volgens hem zwalkte het kabinet heen en weer tussen de partijen. Daardoor kon het geen krachtige voorstellen presenteren. Viruly wenste geen coalitiekabinet en zag heterogeniteit in de samenstelling van een kabinet als belemmering om het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging te winnen. Hij wilde geen vertrouwen geven aan een kabinet dat alleen kon worden gesteund door wisselende meerderheden.

De stelling van de ministers dat zij op grond van homogeniteit gezamenlijk moesten aftreden, vond Storm van 's-Gravesande onjuist. Homogeniteit in een kabinet betekende volgens hem overeenstemming over belangrijke regeringsbeginselen; op detailniveau kon homogeniteit niet bestaan. Het verbaasde hem dat Van Zuylen had beweerd dat het kabinet homogeen was, omdat de nieuwe ministers van Koloniën en Justitie heel

andere denkbeelden hadden dan hun voorgangers, en het kabinet niet samen met Trakranen was afgetreden. Bovendien was het kabinet instabiel, omdat ministers Van Zuylen en Heemskerk tegengestelde meningen over de onderwijskwestie hadden. In het belang van het land hadden enkele ministers moeten aftreden tegen wie de oppositie voornamelijk was gericht, en dan had een talentvolle politicus kunnen worden belast met de vorming van een nieuw kabinet.

Juist het ministerie van Buitenlandse Zaken vormde de kracht van het kabinet, voerde de katholieke conservatief Haffmans aan. Deze minister kon echter niets goeds doen en werd al bij voorbaat onbekwaam geacht. Verder merkte hij op dat de capaciteiten van de ministers nogal uiteenliepen. Volgens hem was een kabinet met alleen genieën echter zeldzaam, omdat dergelijke personen de neiging hadden hun eigen weg te gaan. De laatste jaren hadden geleerd dat de ministerstafel, hoe groot zij ook was, geen ruimte bood voor twee charismatische persoonlijkheden. Wat er zou komen als dit kabinet moest aftreden, wist niemand, behalve dat een persoon van het kaliber Heemskerk moeilijk was te vinden. Haffmans formuleerde hier terloops een aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk waaraan de personele samenstelling van een kabinet zou moeten voldoen. Bekwaamheid was een relatief begrip. Een kabinet bestond meestal uit een leider met volgelingen. Volgens de conservatief Kalff was het vanwege de goede resultaten van het buitenlands beleid voor ministers en koning politiek onmogelijk geweest om alleen Van Zuylen te laten aftreden. Kalff betoogde dus dat bij het leerstuk van homogeniteit ook overwegingen van ethisch gedrag een rol speelden. Een kabinetslid dat positieve resultaten had bewerkstelligd, verdiende het door zijn collega-ministers te worden gesteund. Het betrof in feite het vertrouwensbeginsel tussen ministers onderling, ofwel het solidariteitsbeginsel.

Ook de conservatief Koorders begreep niet waarom de oppositie het collectief verzoek om ontslag problematisch vond. Het getuigde van ministeriële homogeniteit, die sinds 1848 in de praktijk te weinig was voorgekomen. In Engeland had de Earl of Shaftesbury bij Lord Ellenboroughs aftreden in 1858 zonder tegenspraak in het parlement verklaard dat het van 1696 af een vast beginsel was geweest dat de verantwoordelijkheid van het kabinet een en ondeelbaar was. Koorders opperde dat de oppositie, met het oog op de precedenten van Thorbecke, een collectief verzoek

om ontslag niet nodig achtte: 'Het is toch een bekend feit dat de heer Thorbecke van zijne ambtgenooten vrij los was, dat hij in zijne Kabinetten de homogeneïteit niet streng in het oog hield.'[119] En hij noemde een aantal voorbeelden.

Een coalitiekabinet zonder beginselen?

Blussé betoogde in het kader van zijn motie dat een minister uitstekend functioneerde als hij op het juiste moment kwam, maar nog beter als hij op tijd wist op te houden. In dit verband roemde hij de vroegere conservatief Van Hall, die daardoor telkens als minister kon terugkeren en het land nuttige diensten leverde: 'Nu ben ik wel niet zoo mild als de Minister van Binnenlandsche Zaken met mijne qualificatie van staatsman. Maar ik geloof toch wel dat ik mijnheer van Hall een staatsman mag noemen. Ik wensch sommigen van deze Ministers wat meer van zijne wijsheid toe.'[120] Deze ministers wenste hij echter nooit meer terug te zien in de huidige combinatie, omdat zij niet bij elkaar hoorden. Proeven met gemengde kabinetten waren in Nederland herhaaldelijk mislukt en mislukten overal. Op deze praktische wijze definieerde Blussé nadere spelregels voor ministeriële verantwoordelijkheid. De liberalen vonden dat alle kabinetsleden eenzelfde beginsel moesten aanhangen. Dit uitgangspunt definieerde bij hen het begrip 'homogeniteit'. Wellicht stond deze mening in relatie met hun visie op de scheiding tussen kerk en staat. De liberalen wensten een zogenoemde waardevrije politiek, zonder aanhankelijkheden aan koning, kerk en kiezer. Zo hadden de liberalen moeite om antirevolutionairen in de politiek te accepteren, omdat die politiek bedreven vanuit hun geloof.

Tijdens de begrotingsbehandeling in april deelde ook Jonckbloet mee weinig vertrouwen in het kabinet te hebben vanwege de heterogene samenstelling. Naast de minister van Binnenlandse Zaken als voorstander van de openbare school, stond de minister van Buitenlandse Zaken, die daartegen was. Nu het kabinet heterogeen was, kon het niet beschikken over de meerderheid in het parlement en het land dus niet vruchtbaar besturen. Hij had ook geen vertrouwen in het kabinet omdat dit het standpunt van de vroegere minister van Justitie Borret had verlaten ten gunste van dat van diens opvolger Wintgens. Evenals eerder Storm van 's-Gra-

vesande, impliceerde Jonckbloet dat het kabinet consequent moest blijven in de standpunten van zijn leden. Homogeniteit strekte zich dus ook uit naar specifiek beleid en naar ministers die tussentijds toetraden.

Storm reageerde op het verwijt van Heemskerk dat hij had gesproken van een derde Kamerontbinding. Hij nam de gelegenheid te baat om hiervoor nog een keer te waarschuwen, omdat die het koningschap kon schaden. Verder verzette hij zich tegen de interpretatie van Heemskerk dat de begroting van Buitenlandse Zaken in november 1867 enkel om de Limburgse en Luxemburgse zaak was afgekeurd. Volgens hem kon deze minister dit niet weten, omdat niet iedereen zijn reden had gegeven. Voor zichzelf en verscheidene anderen gold in ieder geval dat ze geen vertrouwen meer hadden gehad in Van Zuylen vanwege de kwestie-Mijer en diens houding ten aanzien van het lager onderwijs. Een opmerkelijk betoog. Storm beweerde nu dat een aantal leden de begroting om heel andere redenen dan het buitenlands beleid had verworpen.

Van Zuylen reageerde dat Storm hem verweet de antirevolutionaire beginselen van het bijzonder onderwijs te zijn toegedaan, terwijl anderen hem juist verweten daarvan afstand te hebben genomen. Hij vond het begrijpelijk dat Storm hem vragen wilde stellen over het onderwijsbeleid, omdat hij een andere overtuiging koesterde dan de rest van de regering, maar vond dat deze vragen niet thuishoorden bij de begroting van Buitenlandse Zaken. Wel meende hij dat in elk constitutioneel land rekening moest worden gehouden met minderheden en dat het mogelijk moest zijn dat ook een minderheid in de regering werd vertegenwoordigd. Hij zei dat hij met Heemskerk vooraf een compromis had bereikt over de schoolkwestie. Hiermee gaf Van Zuylen een correctie op homogeniteit. Ministers hoefden alleen homogeen te zijn in het uit te voeren programma. Ook gaf hij een rechtvaardiging voor coalitievorming als zodanig.

In vervolg op de discussie tussen Storm en Van Zuylen betoogde de antirevolutionair Gefken dat de aanleiding voor de botsing tussen Kamer en kabinet had gelegen in het feit dat Van Zuylen had deelgenomen aan het kabinet. Het antirevolutionair element van Van Zuylen – deze pleitte voor een bijzondere, op antirevolutionaire beginselen toegesneden school – in een verder niet-antirevolutionair kabinet – was de eigenlijke reden voor de afkeuring. Gefken wees op de vraag of het kabinet onafhankelijk van de volksvertegenwoordiging kon zijn. Hij liet zien hoe de ministeri-

ele verantwoordelijkheid gelijktijdig verschillende aspecten raakt, zoals homogeniteit, coalitie en dualisme.

Het karakter van de motie van orde en van de begrotingsverwerping

Als de oppositie zich tegen het kabinetsbeleid wilde verzetten, aldus de conservatief Van Foreest bij de begrotingsbehandeling in november 1867, dan zou zij niet de begroting moeten afstemmen, omdat daarmee deze kwestie niet werd opgelost. Het was beter om een adres aan de koning te richten met een alternatief koloniaal programma. De koning zou moeten worden duidelijk gemaakt wat de Kamermeerderheid wilde, zodat hij niet werd gedwongen de Kamer opnieuw te ontbinden. Hier komen we de al eerder circulerende opvatting tegen dat de Kamer beter een adres kon opstellen dan een motie. De motie kwam namelijk uitsluitend in het Kamerreglement voor om er de vergaderorde mee te bepalen, terwijl de grondwet alleen het adres aan de koning kende. Zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, is tijdens de kwestie-Mijer in 1866-1867 echter de traditie ontstaan om een motie van orde te gebruiken om de mening van de Kamer aan de regering bekend te maken.

De motie-Blussé: afkeuring van de ontbinding

Pijnappel noemde de motie-Blussé een combinatie van een motie van wantrouwen en van orde. Hij stelde dat een motie van orde iets heel anders was dan een motie van wantrouwen, omdat de motie van orde afgeleid was van het reglement van orde, dat regels stelde voor verloop van een Kamerdebat. Evenals Van Foreest vond hij dat de Kamer beter een adres aan de koning kon richten. Hij voerde aan dat een adres moest worden gemotiveerd en de verhouding tussen de constitutionele machten moest worden geëerbiedigd.

De katholieke conservatief Frans van Zinnicq Bergmann vulde aan dat de motie een verklaring was, zonder aan de koning de wil van de Kamer voldoende kenbaar te maken. Het beoogde doel lag achter de motie, namelijk in de daaraan voorafgegane discussies om de regering in diskrediet te brengen en haar het regeren onmogelijk te maken. De katholieke

conservatief jhr. Johannes van der Does de Willebois meende dat de Kamer zich aan inconstitutioneel handelen overgaf, wanneer zij moties gebruikte om een oordeel uit te spreken. Zij maakte daarmee inbreuk op de verdeling van bevoegdheden en het evenwicht tussen de constitutionele machten.

De eerdergenoemde thorbeckeaan Van Eck verweet Van der Does een reactionaire interpretatie van de rechten van de vertegenwoordiging, omdat die immers volgens de grondwet het volk vertegenwoordigde en namens dat volk mocht controleren en afkeuren. Volgens hem hoefde de Kamer geen adres in te dienen. Zij kon volstaan met een motie, indien zij alleen een eenvoudige verklaring zou geven en aan de regering overliet welke gevolgen deze daaraan wilde toekennen. Van der Linden vulde aan dat de Kamer volkomen bevoegd was een regeringsdaad te beoordelen en dat de vorm van dat oordeel niet van belang was, omdat hiermee niets wezenlijks aan de zaak werd afgedaan. Hij werd bijgevallen door Blussé, die aanvoerde dat zijn motie de regering vrij liet te besluiten of haar continuering uit oogpunt van het landsbelang wenselijk was. Maar als de motie werd aangenomen, dan kon de regering geen verdere onwetendheid voorwenden over de samenstelling van de Kamer en of zij daarmee regeren kon.

De Bosch Kemper betoogde dat een gebruik niet de wet opzij kon zetten en vond de motie ongrondwettig. Hij verwees naar een voorval in 1849 toen Rochussen een motie ongrondwettig had verklaard. In 1854 had 'een hooggeacht en beroemd lid' betoogd – hij doelde waarschijnlijk op Thorbecke – dat de gewoonte niet met zich meebracht dat een interpellatie gevolgd werd door een motie van orde of een ander besluit, en Kemper vervolgde: 'Maar zoo als het gaat: men stoorde zich aan die teregtwijzingen niet, men kwam allengs tot gemotiveerde motien van orde en zij zijn inderdaad, zoo als ik eergisteren heb gezegd, de kanker van ons constitutioneel staatsleven geworden.'[121] Politieke moties van orde miskenden volgens hem de rechten van de Kroon.

Kemper beweerde dat de motie-Blussé hem als Kamerlid belemmerde in zijn recht van onderzoek, omdat hij nog niet alle stukken had gekregen en er niets onrechtvaardiger was dan een vonnis te vellen zonder partijen te hebben gehoord. Zijn grondig pleidooi werd tevens uitgegeven als brochure om de zaak van de conservatieven verder uit te dragen.[122] Hij werd

Foto rond 1860 van Pieter Blussé van Oud-Alblas (1812-1887). Blussé was een vooraanstaand negentiende-eeuwse liberaal en lid van de Tweede Kamer in de perioden 1850-1853, 1860-1866, 1868-1871 en 1872-1887. Naar aanleiding van de ontbinding in reactie op de motie-Keuchenius moest hij de Kamer verlaten. Hij kwam terug in 1868 ten gevolge van de tweede ontbinding en stelde toen zijn befaamde motie voor, dat deze ontbinding niet in het landsbelang was geweest.

bijgevallen door de conservatieve marineofficier jhr. François de Casembroot en de conservatieve jurist Kalff, die betoogden dat de motie ontijdig was en dat de nieuwe Kamer eerst hernieuwd en volledig onderzoek moest doen naar de begroting van Buitenlandse Zaken en op grond van die informatie moest beslissen. Ook Van der Does de Willebois sloot zich aan bij Kemper en veroordeelde de motie, omdat de Kamer volgens de grondwet en haar eigen reglement van orde slechts gebruik mocht maken van een adres aan de koning. Het was voor hem niet slechts een kwestie van vorm, want hij meende dat een adres meer waarborg voor zorgvuldigheid bood.

Thorbecke reageerde dat hij tegemoet wilde komen aan het verlangen van de regering om zich te rechtvaardigen: 'Dat de Regering daarop den hoogsten prijs stelt, is ons gebleken uit de ontbinding. In honderd andere gevallen van gelijken aard heeft een minister of een ministerie zijn ontslag genomen met het geloof onregtvaardig veroordeeld te zijn, maar zonder te gelooven dat daarom eene Kamer ontbonden moest worden.'[123] Hij wilde de regering niet beletten om zich te rechtvaardigen. Hij zag echter in de motie-Blussé niets anders dan een veroordeling van de ontbinding. Thorbecke stelde in feite dat begrotingsverwerping ook onredelijk kon zijn. Als de Kamer het beleid van minister of kabinet daarmee afkeurde, dan was het einde discussie, ongeacht de redelijkheid van dat oordeel. Vervolgens betoogde hij dat afkeuring van een regeringsdaad niet hetzelfde was als een 'votum van wantrouwen'.[124] Hij maakte dus onderscheid tussen het ontbreken van vertrouwen en afkeuring. Bij een votum van wantrouwen had de afkeuring, aldus Thorbecke, de betekenis van dwang, namelijk dat minister of kabinet aftrad. Hij vond dat minister en kabinet vrij waren om dat zelf te bepalen. Volgens hem moest de Kamer zich beperken tot afkeuring. De ministers waren altijd vrij om de afkeuring van de Kamer te interpreteren. De Kamer beoordeelde de regeringsdaden waarmee de regering bij haar verdere besluitvorming rekening moest houden. Deze conclusie van Thorbecke staat enigszins op gespannen voet met zijn stelling dat een minister ook moest aftreden wanneer de afkeuring door de Kamer onredelijk was. In dat geval zou de minister het oordeel van de Kamer ook zelf kunnen toetsen, en kunnen besluiten aan te blijven omdat het oordeel van de Kamer onredelijk zou zijn. Het verwerpen van een begroting op onredelijke gronden was in feite een votum van wantrouwen.

Naar aanleiding van het rapport van de onderzoekscommissie-Thorbecke over de aanvullende stukken van het buitenlands beleid, citeerde De Bosch Kemper uit het proefschrift van Ulrich Huber, *De gemotiveerde motie van orde*, dat de Kamer weliswaar haar gevoel moest kunnen uiten en daartoe verschillende mogelijkheden had, maar dat gemotiveerde of politieke moties van orde ongrondwettig waren.[125] Huber achtte gemotiveerde moties van orde ongrondwettig, omdat de grondwet deze besluiten niet kende. In de grondwet waren volgens hem voldoende andere rechten van de Kamer neergelegd, zoals goedkeuring van wetten en begrotingen, het recht van amendement, initiatief, interpellatie, enquête en adres aan de koning.[126]

De Brauw reageerde dat alleen bij de begrotingsbehandeling kon blijken of er overeenstemming bestond tussen regering en Kamer. Iedere motie vond hij voor meer uitleg vatbaar. Zo zou hij de motie-Blussé met een kleine wijziging kunnen beamen, want hij was geen vriend van ontbindingen en zou in zoverre blijk kunnen geven van zijn afkeuring, zonder daarmee enig wantrouwen ten opzichte van de regering te willen uiten. Pijnappel wilde de neutrale conclusie van het rapport in positieve zin veranderen, maar volgens De Bosch Kemper was dat in strijd met de grondwet en zou Pijnappel een zelfstandig voorstel moeten indienen. De Brauw begreep echter niet wat Pijnappel wilde bereiken, terwijl Pijnappel zich op zijn beurt verzette tegen het idee van De Bosch Kemper. Hij was het ook niet eens met De Brauw, omdat juist bij een begrotingsbehandeling onduidelijke motieven een rol speelden. Uit dit alles blijkt hoe de conservatieven over elkaar heen buitelden in reactie op de oppositie van de liberalen. Zij waren het niet eens over de strategie en tactiek om de oppositie het hoofd te bieden. Er zat geen lijn in hun optreden. Het was dus niet verwonderlijk dat zij tegen elkaar werden uitgespeeld.

De Bosch Kemper verwees opnieuw naar het proefschrift van Huber, die zich verzette tegen de stelling van de liberale hoogleraar staatsrecht Buys dat de politieke motie van orde een eenvoudige variant was van het adres aan de koning. De hoogleraar wijsbegeerte en rechtsgeleerde Cornelis Opzoomer had volgens Huber hierop terecht geantwoord dat een motie van afkeuring informeel en oneerbiedig was, omdat deze buiten de koning omging.[127] Opzoomer was het inderdaad niet eens met Buys.[128] Opzoomer zag de basis voor een motie van afkeuring in het onbeperkte

recht van budgetverwerping.[129] Dit recht – de verwerping van het budget om redenen buiten de begroting zelf – achtte hij bij uitstek het kenmerk van het parlementair stelsel. Verder wees ook De Bosch Kemper erop dat de motie van afkeuring als politiek middel in het reglement van orde ontbrak. De rechten van de koning moesten worden geëerbiedigd, zoals verdedigd door hoogleraar Heinrich Escher te Zürich in diens *Handbuch der praktischen Politik*.[130] Verder vroeg De Bosch Kemper zich af hoe een krachtig centraal bestuur mogelijk bleef, indien het al door een motie van het parlement kon worden weggevaagd. Met een zodanig alvermogen van de parlementaire meerderheid zou de koning machteloos worden en zou in feite een republiek ontstaan.

Toen de motie-Blussé eenmaal was aangenomen, betoogde de thorbeckeaan Jacob Dam dat deze de Kamerontbinding letterlijk afkeurde. Verder herinnerde hij aan de brochure *Een woord ter overweging over eenige onbeschrevene politieke beginselen*, waarin De Bosch Kemper had betoogd dat een constitutionele koning bij een votum van wantrouwen uit politiek oogpunt zijn ministers moest ontslaan, omdat ze geen nut meer hadden. Kemper had erop gewezen dat het staatsleven in Engeland het meest ontwikkeld was en dat men daar vele moties van wantrouwen en adressen aan de koning had gericht om ministers te verwijderen. Hij had zelfs geschreven dat wantrouwen in het kabinetsbeleid desnoods bij de begroting kon blijken. De Bosch Kemper reageerde op Dam – die zich kennelijk niets aantrok van Thorbeckes onderscheid tussen afkeuring en een votum van wantrouwen – dat de situatie in Engeland anders was dan in Nederland en dat hij niet had gepleit voor politieke moties van orde in Nederland. Verder maakte de koning deel uit van de regering. Als de vertegenwoordiging moeite had met ministers, dan diende zij daarvan dus de koning op de hoogte te stellen. Hij las zijn voorstel voor een adres voor.

Het kabinet zou pas bij de begroting van Buitenlandse Zaken de kabinetskwestie stellen, zo bleek uit de NRC. De krant concludeerde dat deze handelwijze redelijk zou zijn.[131] Kennelijk lag het toch gevoelig om de ontbinding ter discussie te stellen en daarvoor een motie te gebruiken. Op 31 maart repliceerde de NRC op de retorische vraag van het *Dagblad* of er sinds 1848 ooit een kabinet was geweest dat ten gevolge van een motie van orde was afgetreden, met de vraag of er ooit een kabinet was geweest dat zo'n afkeuring ten deel was gevallen.[132] Zoals al in de kwestie-Mijer

bleek, was de politieke motie van orde een nieuwe uitvinding van de Kamer. Met de introductie van dit nieuwe middel om het regeringsbeleid aan de kaak te stellen, ontstond een nieuw evenwichtsmoment in de verhouding tussen de constitutionele machten.

Landsbelang en het verwerpen van de begroting

In het begrotingsdebat van april 1868 meende minister Heemskerk dat met het recht om begrotingen af te stemmen behoedzaam moest worden omgegaan, omdat het land daarmee in een onzekere toestand werd gebracht: 'Door afstemming van de Staatsbegrooting plaatst men zich in een geval, dat alleen als noodweer tegen eene aperte krenking van regt of van 's lands belangen aan de Vertegenwoordiging is gegeven.'[133] Volgens hem was dat recht aan de staten en standen in Europa – in Nederland sinds de veertiende eeuw – gegeven om uitgaven te weigeren die te zwaar zouden zijn voor de draagkracht van de ingezeten, en om weerstand te bieden aan rechtschending door vorsten.

Kamerlid De Bosch Kemper vulde aan dat het afstemmen van begrotingen om redenen daarbuiten gelegen, terugging op de middeleeuwse situatie waarin steden alleen gelden aan de vorst wilden afstaan als aan hun grieven werd voldaan. In de grondwetsherzieningscommissie van 1815 had de Zuid-Nederlandse politicus en historicus Jean Raepsaet (1750-1832) voorgesteld om begrotingen jaarlijks af te stemmen als bezwaren niet werden ingewilligd. De commissie had dit met bijna algemene stemmen afgewezen; Van Hogendorp achtte het in strijd met het stelsel van zijn grondwet en Elout vond dat men thans minder ruwe middelen had om de volksbelangen te verdedigen. Eind jaren twintig hadden de Belgen het voorstel opnieuw geagendeerd, maar nooit, zo stelde De Bosch Kemper, werd een begroting verworpen om een erbuiten gelegen reden: men achtte het een revolutionair middel dat slechts in uiterste omstandigheden kon worden toegepast. Die mening was ook de liberale Belgische politicus Charles de Brouckère (1796-1860) toegedaan in zijn *Répertoire de l'administration et du droit administratif*, hoewel hij er, aldus Kemper, vroeger juist voorstander van was geweest.[134] Volgens De Bosch Kemper werd er vanaf 1845 toch weer op aangedrongen om begrotingen om daarbuiten gelegen redenen te verwerpen. Thorbecke was er toen echter tegen

ingegaan; hij noemde het een staat van oorlog tegen de regering en vond dat men geen begroting moest verwerpen om een grondwetsherziening af te dwingen.[135] Bij de grondwetsherziening in 1848 was, zo stelde hij, de vraag opnieuw ter sprake gekomen, maar men concludeerde dat het een uiterst middel was, geheel buiten de grondwet gelegen. De Bosch Kemper meende dat Nederland een getemperde regeringsvorm kende waarin de Kroon noch de volksvertegenwoordiging of het volk overwicht moest krijgen, want anders zou een absolute monarchie, dan wel een absolute republiek ontstaan. Voor zover de ministers in het verleden als Kamerlid ook begrotingen om erbuiten gelegen redenen hadden afgestemd, hadden zij verkeerd gedaan. Een minister kon bij de discussie van een begroting om het vertrouwen van de Kamer vragen, maar de Kamer mocht de begroting niet om politieke redenen verwerpen. De *NRC* concludeerde dat De Bosch Kemper in 'zijn bekend pleidooi [...] tegen motiën van orde en afstemming van begrootingen om politieke redenen' eigenlijk bijna alleen stond.[136] Dat was een makkelijke manier om de ideeën van de conservatieven af te serveren. Deze denkwijze was echter, zoals De Bosch Kemper betoogde, ook die van de liberalen geweest.

Koorders was het eens met De Bosch Kemper dat begrotingen niet om daarbuiten gelegen reden verworpen konden worden en beriep zich voor dit standpunt op Stahl, Groen en op de 'twee coryfeeën van de liberale partij in Nederland': Thorbecke en Buys.[137] Koorders' stelling was alweer juist. Thorbecke had in een parlementaire rede in 1860 op dit principe een uitzondering gemaakt voor het geval dat politieke moraliteit in het geding kwam en zou deze uitzondering in 1870 verruimen in de 'Narede' bij zijn parlementaire redevoeringen voor het geval van zware grieven tegen het ministeriële beleid, maar hij bleef de noodzaak van vrijheid en zelfstandigheid van de regering vooropstellen.[138] Verder betoogde Koorders dat bij de begrotingsbehandeling helemaal geen vertrouwenskwestie speelde, omdat budgetteren onvermijdelijk was. Hij citeerde de Franse politiek denker en staatsman Pierre Royer-Collard (1763-1845), dat de koning bij afstemming van een begroting om politieke redenen er verstandig aan zou doen om zich tot het volk te wenden en samen de staat te redden.[139]

Godefroi reageerde dat een minister bij goedkeuring van zijn begroting over gelden beschikte om zijn beleid uit te voeren. Als men geen

vertrouwen stelde in zowel het geldelijk beheer als de achterliggende politieke kleur, moest men de middelen weigeren. Godefroi betoogde dus dat een Kamerlid de begroting van een minister van een andere politieke richting al op die grond kon afkeuren. De liberaal Viruly Verbrugge beriep zich op de Franse literair criticus en senator Charles Sainte-Beuve (1804-1869), die had betoogd dat de waardigheid van de Kamer verloren zou gaan, als zij geen initiatief zou nemen.[140] Ook verwees hij naar de rede van Van Hogendorp bij de begrotingsbehandeling voor 1819. Hieruit bleek, aldus Viruly, de mogelijkheid om begrotingen om daarbuiten gelegen reden te verwerpen: 'Er zal echter met den tijd een algemeen gevoelen ontstaan omtrent de beste behandeling van zaken door de Regering. De staten-generaal zullen dienaangaande werken op de openbare meening, en deze zal terugwerken op de staten-generaal, maar dit vereischt eenigen tijd.'[141] Viruly, die niet werd tegengesproken, gaf dit citaat echter een te enge interpretatie. Van Hogendorps rede ging namelijk niet zozeer over het verwerpen van begrotingen, als wel over de begripsvorming van ministeriële verantwoordelijkheid. Van Hogendorp had voorzien dat dit begrip zich verder zou ontwikkelen, waarbij de publieke opinie een rol zou spelen.

De Bosch Kemper toonde zich teleurgesteld dat niemand zijn betoog had bestreden dat het verwerpen van begrotingswetten om politieke redenen volgens de geschiedenis ongrondwettig was. Hij verwees nu naar de *Parlementaire redevoeringen*, waarin Thorbecke dit vergeleek met het uitoefenen van dwang tegen de koning om diens ministers te ontslaan.[142] Thorbecke had in 1845 inderdaad betoogd dat hij de grondwetsherziening niet kon afdwingen door de begroting te verwerpen, omdat deze niet om redenen daarbuiten mocht worden verworpen. Alleen als de regering zich zou bezondigen aan wetsschending, zou de Kamer naar dit uiterste middel kunnen grijpen.[143] Koorders vulde aan dat hij Thorbeckes uitspraak dat de vrijheid van de Kroon om ministers te benoemen en ontslaan geëerbiedigd moest worden, moeilijk kon rijmen met de dwang om ministers te laten opstappen bij het afstemmen van begrotingswetten om redenen buiten de cijfers. Dit was een belangrijk punt. Zoals uit de voorgaande discussie blijkt, werd de rationaliteit ter wille van de strijd geofferd. De argumenten waren niet altijd logisch en coherent.

Heemskerk betoogde dat de bevoegdheid om begrotingen te verwerpen een buitengewoon middel was, dat men alleen in de dringendste noodzakelijkheid mocht gebruiken. Volgens hem waren de wezenlijke kwesties van het moment, namelijk de Indische zaken en het diplomatiek beleid, inmiddels bijzaak geworden. In het verlengde hiervan verweet het *Dagblad* Thorbecke dat hij, hoewel hij herhaalde malen had gezegd zijn bezwaren tegen het buitenlands beleid bij de behandeling van de begroting te zullen uiten, nu te kennen had gegeven dat dit beleid een ondergeschikt punt was. Ook ten aanzien van zijn mening over het recht van ontbinding en om begrotingen te verwerpen verweet de krant hem inconsequentie.[144] Saaymans Vader betoogde dat nergens in de grondwet stond dat begrotingen verworpen konden worden om redenen daarbuiten. Aan gewoonten mocht men niet de kracht van wet toekennen. Mede gelet op de verdiensten van de ministers was er ook geen dringende reden toe. De Bosch Kemper stelde opnieuw dat men niet had gereageerd op zijn stelling dat het volgens de grondwet niet mogelijk was om begrotingen om politieke redenen te verwerpen. Hij betoogde dat John Russell (1792-1878), een Engels liberaal politicus en regeringsleider, over de Engelse constitutie had geschreven dat begrotingen alleen in uiterste nood mochten worden verworpen.[145] Begrotingverwerping was in Nederland alleen gerechtvaardigd als noodweer tegen de Kroon, als middel buiten de grondwet tegen voorafgegane grondwetsschennis. In plaats van begrotingwetten te verwerpen, moest men een adres bij de koning indienen; vóór 1830 had men dit diverse malen gedaan. In 1848 had men hiervoor een speciaal grondwetsartikel opgesteld. De bedoeling van deze bepaling was om de koning bekend te maken met politieke belangen, zoals Thorbecke in diens *Aanteekening* had betoogd.[146] De betogen werden in de hitte van de strijd steeds scherper geformuleerd, de argumenten werden steeds verfijnder. Zoals vermeld, betoogde Thorbecke eerder inderdaad dat het verwerpen van de begroting een revolutionaire daad was.[147] Na de begrotingsverwerping op 28 april 1868 betoogde het *Dagblad* dat de grondwet door de begrotingsverwerping was herschreven en dat een Kamermeerderheid voortaan de koning bij motie van orde instructies kon geven over het beleid.[148]

De vraag of de Kamerontbinding gerechtvaardigd was

Tijdens de begrotingsbehandeling in november 1867 meende Van Zuylen een tweede ontbinding in de toekomst niet te kunnen uitsluiten, omdat hiervan gebruik kon worden gemaakt wanneer de Kamer de bevolking niet meer afdoende zou vertegenwoordigen. Naar zijn mening zou het volk dan uitspreken of de ontbinding gerechtvaardigd was. Als de regering hierin mistastte, had zij een groot constitutioneel misdrijf gepleegd en haar reputatie verspeeld. Hij meende dat de ontbinding terecht was geweest, omdat 'de uitkomst [van de verkiezingen in najaar 1866 – DS] getoond heeft dat wij gelijk hadden, nu mogen wij met alle bescheidenheid zeggen dat het niet te pas komt ons die ontbinding langer te verwijten'.[149]

Na verwerping van de begroting van Buitenlandse Zaken publiceerde de NRC een reactie van de *Nieuwe Utrechtsche Courant* op het advies van enkele conservatieve bladen om de Kamer te ontbinden: 'Indien men tot regel aannam, dat bij ieder verschil tusschen het ministerie en de Kamer eene Kamer-ontbinding moest volgen, zouden op het laatst de kiezers in het hoogste ressort over alle wetten beslissen, want zoo er eene wet verworpen was, zou de regering, door de ontbinding der Kamer, een beroep op het volk doen.'[150] In dat geval kon de volksvertegenwoordiging net zo goed worden opgeheven, aldus de *Nieuwe Utrechtsche Courant*. De krant vond ontbinding ook ongewenst, omdat de kiezers geen kennis van zaken zouden hebben. Overeenkomstig de liberale traditie zag zij het volk vertegenwoordigd door het parlement en wilde zij geen participatie van het volk op andere wijze dan via het parlement. De conservatieven daarentegen streefden naar een systeem van 'checks and balances' en zagen een beroep op het volk als tegenwicht voor de macht van het parlement.

Veel later pas zou directe volksinvloed, zoals bij een volksreferendum, een thema worden. Zo zou de liberaal Pieter Cort van der Linden (1846-1935), zoon van de eerdergenoemde thorbeckeaan Van der Linden, na zijn premierschap betreuren dat hij er niet in was geslaagd de volkswil tot onderdeel van het politieke systeem te maken. Hij vond dat de ministeriele verantwoordelijkheid niet alleen gericht zou moeten zijn op het parlement, maar ook op de publieke opinie. Hij wilde een correctief scheppen op het overwicht van het parlement.[151] In de periode 1866-1868 hadden de

liberalen juist belang bij het benadrukken van het overwicht van het parlement, omdat zij daar in de meerderheid waren. De conservatieven hadden toen nadruk gelegd op een sterke uitvoerende macht en de koning als beschermer van minderheden. De machtsstrijd tussen conservatieven en liberalen concentreerde zich op het parlement. Zo konden deze partijen hun politieke rol definiëren.

Van ontbinding kon alleen sprake zijn wanneer het een nog lopende zaak betrof of om een regeringsbeginsel ging, betoogde de *NRC*. Zij wees op de grondwetscommissie van 1848, die had gezegd dat ontbinding ertoe diende om na te gaan of de weerstand tegen het regeringsbeleid willekeurig of nationaal van aard was. Bij ontbinding moest sprake zijn van een conflict tussen regering en parlement waarbij een regeringsbeginsel was betrokken. Bij de afkeuring van de begroting van Van Zuylen ging het volgens de *NRC* om handelingen uit het verleden, zonder regeringsbeginselen voor de toekomst. Als men bij elk meningsverschil tussen regering en volksvertegenwoordiging zou ontbinden, dan werd de regering eigenlijk overgebracht op de kiezers, die geen verstand hadden van speciale kwesties.[152] Opmerkelijk is het bezwaar van de *NRC* dat de 'regering' naar de kiezers zou gaan. Bij ontbinding zouden de kiezers namelijk alleen volksvertegenwoordigers kunnen kiezen. De kiezers konden hun keuze bepalen op grond van een beoordeling van het kabinetsbeleid, maar hadden geen enkele regeringsbevoegdheid. Met haar redenering impliceerde de *NRC* dus dat de Kamer wel degelijk meeregeerde of wilde meeregeren.

De redenering van de oppositie dat Kamerontbinding een uiterst middel was, zou volgens het *Dagblad* ook moeten gelden voor het omverwerpen van een kabinet. Zoals de Kamer de regering van de koning onmogelijk kon maken, zo kon de koning de Kamer ontbinden. Ook ging het *Dagblad* in tegen de suggestie dat de conservatieven na de eerdere ontbinding in 1866 geen meerderheid zouden hebben verkregen. De krant merkte op dat het koninklijk gezag erdoor was versterkt en dat de verhouding tussen de partijen was veranderd. Omdat de partijen vanaf dat moment even sterk waren, was een nieuwe ontbinding onvermijdelijk en moest het zuiveringsproces verder worden doorgevoerd.[153] In de *NRC* werd echter betoogd dat ontbinding alleen de waan van de dag diende en dat het volk of de kiezers geen deskundigen waren. Toegegeven werd dat Kamerleden niet op alle gebieden specialist konden zijn, maar dat gold nog

veel minder voor de kiezers. Men moest niet méér aan het volk vragen dan het kon begrijpen, anders zou in Nederland dezelfde willekeurige situatie ontstaan als in de zuidelijke Europese landen. In de Nederlandse traditie had de wet altijd centraal gestaan.[154] De *NRC* voerde nu dus een ander argument aan tegen ontbinding, namelijk dat het volk niet geschikt was om door middel van het stemrecht de richting aan te geven.

Naar aanleiding van het ontbindingsbesluit met het rapport van de ministers in de Staatscourant op 3 januari 1868, citeerde het *Dagblad* Buys over de vraag of de ontbinding gerechtvaardigd was. Buys nam afstand van Thorbecke en meende dat ook de beginselen van een kabinet-Thorbecke niet op een meerderheid zouden kunnen berusten. Buys vond dat Thorbecke alleen aan het bewind moest komen als hij kon rekenen op de Kamer, zoals tijdens zijn eerste kabinet in 1849, maar niet tijdens zijn tweede kabinet het geval was geweest. Verder wees het *Dagblad* erop dat Thorbecke als kabinetsleider ooit had verklaard dat hij van oppositie tegen het beleid van zijn minister van Buitenlandse Zaken een kabinetskwestie zou maken. Nu partijen in patstelling tegenover elkaar stonden, was er volgens de krant geen ander alternatief geweest dan ontbinding.[155] Het *Dagblad* verzette zich opnieuw tegen de stelling dat de Kamer alleen bij hoge uitzondering mocht worden ontbonden, nu naar aanleiding van het argument van de *Arnhemsche Courant* dat er in Nederland om de twee jaar gedeeltelijke verkiezingen waren. Het *Dagblad* betoogde dat de koning volgens de grondwet de Kamer juist onbeperkt kon ontbinden. Zoals eerder betoogd, meende de krant dat het ontbindingsrecht was bedoeld als tegenwicht voor het recht van de vertegenwoordiging om het kabinet omver te werpen en waren de gebruiksvoorwaarden daarom vergelijkbaar. Het door de *Arnhemsche Courant* gebruikte argument dat ontbinding alleen mogelijk zou zijn voor lopende zaken, vond de krant onbegrijpelijk, omdat de koning pas na een meningsverschil kon ontbinden. De ontbindingsbeslissing moest dus altijd volgen op een afgehandelde zaak, zoals verwerping van een wet of afkeuring van beleid.[156] Daarentegen noemde de *NRC* het kabinet arrogant, omdat het bij de kwestie-Mijer de verkiezingsuitslag had genegeerd door de Kamer te ontbinden en dit vervolgens na een jaar te herhalen, terwijl net tevoren verkiezingen waren gehouden. De krant betoogde dat een constitutioneel kabinet zich in een constitutioneel land aan de constitutie moest houden.[157] Zij repte met geen woord

over het feit dat de conservatieven weliswaar minder zetels, maar relatief meer stemmen hadden gekregen. Beide partijen ging het uiteindelijk om de meerderheid en de zeggenschap. Hoe die zeggenschap tot stand kwam, was niet relevant. De nadruk op de constitutie was een autoriteitsargument. De liberalen meenden dat de inhoud van de constitutie liberaal van aard was en dat de interpretatie daarom uitsluitend aan henzelf was voorbehouden. Anderzijds gaven de conservatieven met hun nadruk op het bestaande evenwicht tussen de constitutionele machten een behoudende interpretatie aan de constitutie.

Kamerontbinding als bevoegdheid of als noodzakelijkheid?

Tijdens zijn interpellatie bij de opening van de nieuwe Kamerzitting begin maart 1868 betoogde Thorbecke dat iedereen zich over de ontbinding had verbaasd, omdat men ervan uitging dat die alleen in uiterste noodzaak zou plaatsvinden: 'De Grondwet had, dacht men, door haar voorschrift van gedeeltelijke ontbinding, aftreding van de helft der leden, om de twee jaren, gezorgd, dat de noodzakelijkheid eener algemeene ontbinding zich niet dan uiterst zeldzaam kon voordoen.'[158] Van noodzakelijkheid was volgens Thorbecke alleen sprake wanneer er geen ander middel was om dringende landsbelangen te beschermen. Hij wees erop dat ook in de ministeriële sluitingsrede van 27 december van 'gebiedende noodzakelijkheid' werd gesproken. Hij begreep niet op grond van welk dringend landsbelang het nodig was geweest om de Kamer binnen vijftien maanden opnieuw te ontbinden. Van Bosse vulde aan dat Van Zuylen op 20 november had betoogd dat een ontbinding met de daaropvolgende verkiezingen achteraf gerechtvaardigd moest worden, want anders zou het kabinet een constitutioneel misdrijf hebben begaan.

Jan Karel van Goltstein betwistte het betoog van Thorbecke, omdat nergens in de grondwet was geschreven dat ontbinding noodzakelijk moest zijn. Hijzelf steunde de regering omdat zij ondanks de internationale spanningen erin was geslaagd om Limburg los te weken van de Duitse Bond en een dam in de Oosterschelde had weten te bouwen. Van Eck was het niet eens met Van Goltstein dat ontbinding al mogelijk was bij een conflict tussen vertegenwoordiging en regering, en herhaalde het bezwaar van de NRC en de *Nieuwe Utrechtse Courant* dat de Kamer dan voort-

durend zou worden ontbonden. Ook was hij het niet eens met Heemskerk dat er angst bestond voor een ontbinding: 'er was geen *vrees*: wèl echter een diep besef dat door het opwekken van hartstogten op die wijze, door de partijen telkens zoo scherp tegenover elkander te zetten, er eene onaangename stemming in Nederland ontstaan zou, eene stemming die de burgerij vaneen zou scheuren'.[159] Godefroi concludeerde dat zijn onheilsprofetie van 22 februari 1867 was bewaarheid en dat het kabinet reactionair van aard was en ontbindingen zou gebruiken om de invloed van het parlement terug te dringen. Het gebruik van ontbinding als middel om te regeren was volgens hem al toegepast onder het ultrarechtse kabinet-Polignac in Frankrijk, en in Pruisen, Beieren en andere Duitse staten vóór 1866.

Fransen van de Putte vond dat het kabinet de centrale vraag in het debat – welk gewichtig landsbelang de nieuwe ontbinding had geëist – ontweek. Zoals Groen van Prinsterer al herhaalde malen had geopperd, gold de ministeriële verantwoordelijkheid zowel bij het aannemen van een portefeuille als bij de beslissing om aan te blijven. De ministers hadden bij beide ontbindingen de naam van de koning op de voorgrond gesteld, en daarmee een constitutionele zonde begaan. Zij hadden in plaats daarvan ontslag moeten nemen. Ook hadden zij moeten ingrijpen bij de conservatieve bladen die de liberale verkiezingskandidaten bleven afschilderen als vijanden van de Huis van Oranje. Kortom, deze verwijten van Van de Putte betroffen niet zozeer de regering als zodanig, als wel de conservatieve richting. Hij verweet de conservatieven dat ze er een potje van maakten, zowel in het kabinet als in hun kranten.

De twee ontbindingen hadden onterecht plaatsgevonden, omdat de kwesties daarvoor niet geschikt waren, meende de thorbeckeaan Van der Linden. De feiten waren namelijk al verlopen, terwijl ontbinding, aldus Van der Linden, alleen mogelijk was als de volksvertegenwoordiging de regering belette een maatregel van landsbelang uit te voeren. Bovendien was ontbinding volgens hem uitsluitend mogelijk wanneer ten gevolge daarvan een regel kon worden gegeven voor de toekomst. Van der Linden, die dit betoog had overgenomen van de NRC, negeerde daarmee het lopende debat over de ministeriële verantwoordelijkheid en de verschillende interpretaties die werden verkondigd. Hij vond dat het kabinet volksvertegenwoordigers had geschoffeerd die al twintig jaar vertrouwen

genoten; in die tijd waren Kamerleden niet snel geneigd hun zetel op te geven. Storm van 's-Gravesande voegde toe dat Donker Curtius in zijn rede van 4 oktober 1848 had gewezen op het geval dat ontbinding van de Kamer nodig was, wanneer een belangrijke wet werd afgestemd met een meerderheid van één of twee stemmen. In december was dat volgens hem het geval geweest, maar nu niet.

Rochussen was het een dag later met Thorbecke eens dat een ontbinding noodzakelijk moest zijn en zo min mogelijk moest worden toegepast, maar vond relatieve noodzakelijkheid ook voldoende. De ontbinding was noodzakelijk geweest, zo besloot Rochussen, om een meerderheid van één richting te verkrijgen. De Kamer was verdeeld in twee helften, zonder dat een van beide de overhand had. Er moest een meerderheid komen, groter dan één stem, die niet afhankelijk was van toevalligheden – zoals ziekte van Kamerleden – om stabiliteit en daarmee regeren mogelijk te maken. Kortom, Rochussen betoogde dat de ministeriële verantwoordelijkheid geen nut had als het parlement was verdeeld in twee partijen van ongeveer gelijke grootte. In dat geval dreigde de ministeriële verantwoordelijkheid een speelbal van partijpolitiek te worden. Dan was het beter om het ontbindingsrecht te laten prevaleren om de kiezer de verdeeldheid in het parlement te laten corrigeren. De katholieke conservatief jhr. Johan Verheyen stelde nog maar eens duidelijk dat Thorbecke eerder had beweerd dat ontbinding geen zaak van de Kamer was.

De liberaal De Bruyn Kops speelde het spel echter hard en wees, evenals Van Bosse, op de bewering van Van Zuylen tijdens de begrotingsbehandeling in november 1867 dat de regering een groot constitutioneel misdrijf zou hebben gepleegd, als zij met de ontbinding in najaar 1866 naar aanleiding van de motie-Keuchenius had misgetast. Volgens De Bruyn Kops bleek uit de begrotingsverwerping in november 1867 dat dit inderdaad het geval was, omdat de regering met de ontbinding geen Kamermeerderheid had verkregen. Vervolgens had de regering nog een keer de Kamer ontbonden. Hij vond dat de regering de volksvertegenwoordiging kleineerde, terwijl dit het enige orgaan was dat de bevolking vertegenwoordigde. De dagbladpers bestond immers, zo stelde hij, slechts uit partijstandpunten, die wellicht eerlijk waren geschreven, maar niet de stem van het volk vertolkten. Zoals andere liberalen stelde De Bruyn Kops het parlement centraal en hij had geen moeite met het daar-

aan verbonden censuskiesrecht. De dagbladen, die in feite wel voor iedereen toegankelijk waren, beschuldigde hij echter van vooringenomenheid.

Thorbecke constateerde op zaterdag 7 maart dat men zijn bezwaar, dat de ontbinding voor het landsbelang niet noodzakelijk was, had gepareerd met de wens om het bestuur nog enige tijd voort te zetten. Thorbecke miste bij dit antwoord zowel constitutioneel besef als gevoel voor gouvernementele waardigheid. Heemskerk antwoordde Thorbecke dat de beslissing over het al dan niet aannemen van het ontslag van ministers niet anders kon zijn dan een persoonlijke daad van de koning. De ministers hadden in het bijzondere geval verkeerd dat hun ontslag niet werd aangenomen. De ontbinding was weliswaar een daad van de koning, maar door het contraseign werd het kabinet daarvoor verantwoordelijk; dat was herhaaldelijk verklaard en ook opgenomen in het rapport van 2 januari. Verder wees Heemskerk op de uitlating van Donker Curtius bij de grondwetsherziening dat het afstemmen met een paar stemmen verschil aanleiding kon zijn voor ontbinding. Heemskerk wees erop dat het inhoudelijk aspect, namelijk het gunstig effect van het buitenlands beleid, in de hele discussie niet meer voorkwam. Het traktaat voorkwam dat Duitsland en Frankrijk elkaar Luxemburg gingen betwisten en voorzag bovendien in een arbitrageregeling. Verder stond de ontbinding van begin 1868 wel degelijk in relatie tot de begrotingsverwerping van november 1867, omdat de ontbinding moest worden beoordeeld naar de motieven die ertoe hadden geleid, aldus Heemskerk.

Thorbecke antwoordde dat de ontbinding een regeringsdaad was en dus was onderworpen aan de beoordeling van de Kamer. De bevoegdheid om deze specifieke regeringsdaad te beoordelen hoefde volgens hem niet met zo veel woorden in de grondwet te worden geregeld. De *NRC* herhaalde haar eerdere betoog dat de ontbinding onterecht was geweest, omdat de kritiek op het buitenlands beleid een afgeronde zaak betrof in plaats van toekomstige belangen of regeringsbeginselen.[160] Het betoog van de *NRC* dat de kwestie al was afgedaan, was niet helemaal juist, want de garantie ten opzichte van Luxemburg ging wel om toekomstige belangen. De *NRC* paste het criterium van afgedane zaak nogal willekeurig toe: bij begrotingsverwerping door de Kamer was dit criterium niet relevant, maar bij ontbinding door het kabinet wel. In feite betoogde de krant dat de reden van afkeuring er niet toe deed. Het feit dat een Kamermeerderheid geen vertrouwen in de minister stelde, moest voldoende zijn om

deze te doen opstappen. Het *Dagblad* beschouwde de poging van de conservatieven om de redelijkheid van het buitenlands beleid aan te tonen dan ook als uitstel van executie, omdat Thorbecke nadrukkelijk had verklaard dat hij geen verband zag tussen het buitenlands beleid en de vraag of de ontbinding al dan niet afkeuring verdiende.[161] De krant verwees naar de *Tijd*, die de liberale leiders beschuldigde de koning en ministers geheel ondergeschikt te maken aan de Kamer, met de daar heersende meerderheid van de liberalen.[162]

Het primaat van begrotingsverwerping boven Kamerontbinding

Na het paasreces op 21 april 1868 wees thorbeckeaan Dam op de uitspraak van Donker Curtius van 19 augustus 1848 dat het beter was een aantal kabinetten op te offeren dan eenmaal de Kamer te ontbinden. In de tweede plaats stelde hij: 'het regeren met ontbinding, zoo het al niet huldigt de, dan leidt het tot demokratie, tot eene volkssouvereiniteit, die in strijd is met onze constitutionele instellingen'.[163] Het volk moest wel op afstand blijven. Afstand tot democratie was toen vrijwel onomstreden; niemand wilde 'democraat' zijn. Dam zag ontbinding als een soort beroepsmogelijkheid bij het volk tegen het oordeel van de Kamer. Hij vond dat hiervan alleen zeer spaarzaam en in speciale gevallen – het moest nut hebben voor de toekomst – gebruik mocht worden gemaakt.

Opvallend is dat de discussie tussen liberalen en conservatieven niet alleen in de Kamer, maar voor een belangrijk deel ook in de pers werd gevoerd. In de Kamer nam men daaruit argumenten over, zoals Thorbecke, Dam en Van Bosse, die betoogden dat ontbinding een uiterst middel was. Kamerleden gebruikten voor hun machtsstrijd in de politiek naar believen argumenten en gevoelens uit de pers. Het *Dagblad* verweet Van Bosse de *NRC* na te praten dat ontbinding een uiterst middel was. De krant signaleerde dat de liberalen arbitrair waren, omdat zij de ontbinding wel, maar het verwerpen van een begroting geen uiterst middel vonden.[164]

De liberalen vonden echter dat het zwaartepunt bij de (liberale) Kamermeerderheid moest liggen en legden daarom nadruk op het recht van de Kamer in plaats van op dat van de Kroon. Het *Dagblad* was het eens met de *Tijd* dat er weinig goeds kon komen van de redenering van de liberale pers dat alles wijken moest voor de meerderheid: 'De meerderheid zal

altijd zwaarder wegen dan de minderheid; de natuur der dingen brengt het mede, en het ware ongerijmd die te willen veranderen. Wanneer echter eene meerderheid niet tevreden is met dit natuurlijk overwigt, maar zich gaat aanstellen of zij alleen woog, dan matigt zij zich meer aan dan haar toekomt, en dit is op het staatsgebied, despotisme.'[165]

Nadat de begroting op 28 april 1868 voor de tweede keer was afgestemd en in het land stemmen opgingen om de Kamer opnieuw te ontbinden, vroeg de koning eerst antirevolutionair Theo baron van Lynden van Sandenburg, daarop Van Reenen en vervolgens opnieuw Mackay als formateur van een nieuw kabinet. De koning zelf dacht dus niet aan een derde Kamerontbinding.[166] De *NRC* betoogde dat de begroting nu voor de tweede keer was verworpen vanwege een afgesloten zaak. Zij meende dat de Kamer niet kon worden ontbonden, omdat de kiezers alleen konden worden geraadpleegd over toekomstig regeringsbeleid; een niet-afgesloten zaak dus. De eerdere ontbinding was volgens de krant daarom alleen in het belang van de minister, en niet in het belang van het land geweest.[167] Saillant is dat de *NRC* veel strengere maatstaven voor een ontbinding dan voor een begrotingverwerping aanlegde, terwijl ze oorspronkelijk nagenoeg als elkaars pendant werden beschouwd. Vanaf 1848 en vooral vanaf 1866 hadden de liberalen het ontbindingsrecht steeds meer teruggedrongen, zo hadden zij dit bij de kwestie-Mijer beperkt tot kwesties van algemeen belang, hetzij van toekomstig beleid. Anderzijds blijkt uit het voorgaande dat de liberalen, met Thorbecke voorop, oorspronkelijk van mening waren geweest dat een begroting niet om politieke redenen kon worden verworpen.

Vergelijkingen met het buitenland

Opmerkelijk is dat tijdens de grondwetsherziening in 1848 vaak vergelijkingen met het buitenland werden gemaakt, vooral met het Engelse parlementaire stelsel. Men pakte echter alleen de elementen daaruit die te pas kwamen. Vergelijkingen met andere landen dienden de eigen stelling autoriteit te verlenen. In 1853 werden er echter geen vergelijkingen met het buitenland gemaakt. De Aprilbeweging met de daarmee samenhangende problemen rond de ministeriële verantwoordelijkheid kenmerkte

zich door een in zichzelf gekeerde houding van kabinet en Kamer.

Bij de Limburgse/Luxemburgse kwestie was een beroep in Kamer of pers op rechtsgeleerden of de situatie in het buitenland altijd een extra argument. Tijdens de daaraan voorafgaande kwestie-Mijer was dat niet anders. Het parlementair en journalistiek debat speelde zich af op hoog niveau en de deelnemers waren op zoek naar argumenten en overtuigingskracht. Kamerleden en pers konden er niet omheen hun literatuur te kennen. Wel deed men een beroep op buitenlandse bronnen of praktijken zoals het uitkwam. Het ging uiteindelijk om de Nederlandse situatie.[168] De verwijzingen naar de buitenlandse situatie dienden ertoe om de eigen mening met een schijnbaar neutraal argument te onderbouwen. Tegelijk probeerden partijen elkaar hiermee buiten het debat te plaatsen. Daarnaast gebruikten zij de buitenlandse literatuur om het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' meer inhoud te geven. Het relationeel karakter bood in de politieke strijd tussen liberalen en conservatieven onvoldoende houvast en daarom waren zij op zoek naar een regel. Door dit proces kreeg ministeriële verantwoordelijkheid inderdaad steeds meer het karakter daarvan.

Ofschoon het Engelse parlementair stelsel vanwege zijn langdurige traditie in de debatten veel werd aangehaald, vond men gelijkschakeling aan het eerbiedwaardig Engelse Lagerhuis allesbehalve vanzelfsprekend.[169] Men rechtvaardigde eigen standpunten vooral met een beroep op de Nederlandse parlementaire traditie. Terwijl het buitenland op Groot-Brittannië het beeld van een volwaardig parlementair stelsel projecteerde, was het begrip ministeriële verantwoordelijkheid ook daar in deze periode nog onbepaald en moest de verhouding tussen Kroon, kabinet, parlement en kiezer nog worden uitgewerkt.[170] Ironisch genoeg naderde het Nederlandse parlement steeds meer het idee dat over de Engelse praktijk heerste.[171]

Afronding

Uit het voorgaande moet blijken dat de Limburgse/Luxemburgse kwestie, evenals de kwestie-Mijer, niet zozeer conflicten waren tussen parlement en regering, maar tussen liberalen en conservatieven. De politieke

ontwikkelingen in 1866-1868 betroffen in essentie een strijd tussen partijen waarbij de verhoudingen tussen de constitutionele machten een belangrijke rol speelden. De vraag is dan ook in hoeverre de koning zich met het conservatieve kabinet kon verenigen. Wellicht had hij alleen maar met dit kabinet meegewerkt omdat hij in een defensieve positie verkeerde en geen andere keus had. Sinds de herziening van de grondwet in 1848 had het liberalisme als beweging aan momentum gewonnen. Ook de overgeleverde positie van het koningshuis kwam ter discussie te staan. Het was niet ondenkbeeldig dat de liberalen uiteindelijk voor afschaffing van het koningshuis zouden pleiten.

Liberalen en conservatieven wilden ieder de regering vormen en bestreden elkaar ook buiten het parlement, in kranten en brochures. Het parlement telde weliswaar een groot aantal oude heren, maar was niettemin een arena van harde strijd. De strijd concentreerde zich op de verhouding tussen de Kamer en de regering en daarin stond de ministeriële verantwoordelijkheid centraal.

Ministeriële verantwoordelijkheid was echter als beginsel weinig bepaald. De discussie erover blijkt veel aspecten bloot te leggen: homogeniteit en collectiviteit van het kabinet; de aanvaardbaarheid van een coalitie; de relatie tussen ministers en hun opvolgers; een dualistische of monistische relatie tussen kabinet en parlement; de aanvaardbaarheid van het recht om de Kamer te ontbinden; de bevoegdheden van de koning; het recht van Kamerminderheden; de aanvaardbaarheid om vanwege politieke motieven een motie tegen een minister in te dienen of een begroting te verwerpen.

Dualisme houdt in dat regering en parlement zich onafhankelijk tegenover elkaar gedragen. Bij de herziening van de grondwet was Thorbecke een groot voorstander geweest van dualisme, omdat hij vreesde dat anders een Kamermeerderheid haar wil aan de regering zou opleggen. Kenmerk van zijn dualisme was dat Thorbecke een sterke uitvoerende macht tegenover de Kamer wenste, die de almacht van de Kamer en een meerderheid daarin kon beteugelen. In dat verband kreeg de regering en in het bijzonder de koning het recht om functionarissen te benoemen.

Tijdens de gebeurtenissen van 1866-1868 kwam dit dualisme echter onder druk te staan en toonden Thorbecke en de liberalen zich opeens

voorstanders van een monistische relatie tussen parlement en regering. Nu de liberalen zelf de meerderheid in de Kamer bezaten, vreesde Thorbecke de wil van de meerderheid en het dualisme kennelijk niet meer. Monisme ging echter ten koste van ministeriële verantwoordelijkheid. Het viel ook niet te verwachten dat een regeringspartij die in het parlement de meerderheid bezat, zich kritisch zou opstellen ten opzichte van haar ministers, omdat zij zichzelf daarmee zou ondergraven. De conservatieven zagen in dat zij als minderheid buitenspel zouden worden gezet, wanneer het kabinet als verlengde van de Kamermeerderheid fungeerde. Bovendien zou het gedaan zijn met de zelfstandige macht van de koning, want ministers werden op die manier geheel in de parlementaire invloedssfeer gebracht.

De onschendbaarheid van de koning was nog niet duidelijk afgebakend; zij was zeker niet absoluut. De vraag in hoeverre de koning politiek verantwoordelijk was, zag men nog niet vanzelfsprekend in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid. De Kamer breidde haar invloed verder uit en wilde zich in feite ook met benoemingen bezighouden. Er ontstond een tendentie tot meeregeren. Opvallend van de gebeurtenissen in 1866-1868 is dat de politieke motie van orde min of meer werd geaccepteerd om een signaal aan de regering af te geven. De conservatieven probeerden dit nieuwe middel af te houden, zeker omdat de liberalen daarmee probeerden hun kabinet omver te werpen, maar hun argument dat dit middel als zodanig niet in de grondwet werd genoemd, viel niet in vruchtbare aarde. De liberalen namen afstand van de grondwet. Zij gaven immers doelbewust nieuwe interpretaties aan de ministeriële verantwoordelijkheid en daaraan gekoppelde instrumenten, zoals het ontbindingsrecht, de motie en het budgetrecht. Door de loop der gebeurtenissen werden de spelregels van de ministeriële verantwoordelijkheid verder verkend en vervolgens werd een bepaalde interpretatie van de grondwet als algemeen geldend geaccepteerd.

Van koninklijk naar parlementair kabinet

Ondanks de machtsverdeling tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, en het dualisme tussen regering en parlement, trok een liberale Kamermeerderheid tijdens de crises van 1866 tot 1868 de uiteindelijke beslis-

macht naar de Tweede Kamer. Nieuw was dat de Kamer niet langer het benoemingsrecht van de Kroon accepteerde zonder ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee werd een precedent geschapen. In het vervolg zou de regering, zeker bij omstreden benoemingen, er beter aan doen met de Kamer te overleggen. Opvallend is dat benoemingen, toen al politiek geladen waren. Het duidt op volwassenwording van het systeem van politieke partijen, vooral als fracties in de Kamer. Centraal stond de tegenstelling tussen regeringspartij(en) en oppositie. Liberalen en conservatieven kozen daarbij een bepaalde positie. Beide partijen wisten hun positie goed te onderbouwen en bedienden zich van de media om hun boodschap uit te dragen.

De liberalen betoogden dat de ministeriële verantwoordelijkheid alle regeringsdaden omvatte en dat ministers dus op elk gebied en volledig verantwoording waren verschuldigd aan het parlement. De conservatieven vonden dat de vertegenwoordiging wel een oordeel mocht uitspreken, maar geen ander besluit daarvoor in de plaats mocht stellen. Het nemen van besluiten moest zijn voorbehouden aan de uitvoerende macht en die uitvoerende macht was de regering.

De Luxemburgse kwestie had twee aspecten. Allereerst keurden de liberalen het buitenlands beleid ten aanzien van Luxemburg af zonder dit beleid daadwerkelijk te toetsen. Het was een louter politieke daad. Ten tweede besloot de regering om de Kamer opnieuw te ontbinden, omdat zij vond dat de Kamer zich met het afstemmen van de begroting van Buitenlandse Zaken onredelijk gedroeg. Evenals de begroting keurden de liberalen ook de ontbinding af, opnieuw zonder inhoudelijk oordeel. Zij voerden in feite aan geen vertrouwen meer in het kabinet te hebben. De liberalen probeerden voor de vorm nog wel een argument te geven. Zo voerde Thorbecke aan dat de herhaalde ontbinding niet kon worden gemotiveerd met een beroep op het landsbelang. Intrigerend is dat Thorbecke zich nu op grond van het landsbelang uitsprak tegen Kamerontbinding. In 1866 had hij namelijk nog het recht van de regering erkend om de Kamer te passeren en de kiezer te laten beslissen over het gewenste regeringsbeleid. Nu een geheel andere kwestie dan in 1866 een rol speelde, vond Thorbecke opeens dat Kamerontbinding alleen in uitzonderlijke gevallen toelaatbaar was, namelijk wanneer het landsbelang in gevaar kwam. Deze veranderde opstelling van Thorbecke en zijn nadruk op het

landsbelang werd door alle liberalen overgenomen.

Het blijft een vraag waarom Thorbecke in deze crisis opeens van mening veranderde over de verhouding tussen de constitutionele machten en de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij heeft hiervoor geen redenen gegeven. Formeel bleef hij trouw aan het principe van een koninklijk kabinet.[172] Het zal vermoedelijk zijn ingegeven door partijbelang.

In 1866 had Thorbecke afgedaan als onbetwiste leider van de liberalen, vervolgens nam men afstand van een belangrijk aspect van zijn constitutionele theorie, die ook ten grondslag lag aan de grondwetsherziening van 1848. Afgezien van de koning, die als onschendbaar werd gezien, werd vanaf 1868 duidelijk dat ministers uiteindelijk op alle gebieden ondergeschikt waren aan het parlement. Dat was een rigide uitwerking van het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Zoals uit de vele verwijzingen in kranten en in de Kamer blijkt, speelde de afbakeningsproblematiek rond dit begrip ook in het buitenland.

In dat verband is de opstelling van Thorbecke bij de eerste ontbinding veelbetekenend: 'De vraag die Thorbecke in deze debatten echter ontweek, was wat er moest gebeuren als de koning een ministerie in het zadel hield dat niet op steun van een Kamermeerderheid kon rekenen. In de lijn van zijn al voor 1848 verwoorde opvattingen hierover, kon de Kamer een regering niet wegsturen. Dit zou de zelfstandigheid van de uitvoerende macht aan banden leggen en de ministers tot slaaf van de Kamer maken.'[173] In een Kamerrede op 25 april 1868 had Thorbecke nog voor de vorm uitgesproken dat men in Nederland een koninklijk kabinet kende, en niet een parlementair kabinet zoals in Engeland. Feitelijk eiste hij echter van het kabinet dat het zich gedroeg naar de liberale meerderheid en benaderde hij het dus als een parlementair kabinet. Zoals ook uit het voorgaande hoofdstuk over de kwestie-Mijer blijkt, hebben de gebeurtenissen van 1866 tot 1868 definitief een einde gemaakt aan het idee van een koninklijk kabinet. Het draaide voortaan om de Kamermeerderheid. In zijn eigen ministeriële praktijk had Thorbecke al zo weinig ruimte gelaten aan de koning, dat toen moeilijk meer gesproken kon worden van een koninklijk kabinet; hij regeerde liever zelf als krachtig leider.

De ontwikkeling van de begripsvorming over ministeriële verantwoordelijkheid draaide niet zozeer om het vertrouwensbeginsel. Zoals eerder is gebleken, werd dit beginsel al in 1848 toegepast. Wel was nieuw dat tijdens de Luxemburgse kwestie voor het verlies aan vertrouwen geen rechtvaardiging werd gegeven. De begroting kon zonder reden worden verworpen: de minister mocht niet meer als zodanig functioneren wanneer de Kamer geen vertrouwen had. Aangezien de Kamer het laatste woord bezat, besliste de liberale Kamermeerderheid uit opportunistische overwegingen dat de ministeriële verantwoordelijkheid een risicoaansprakelijkheid inhield. Ook als een minister niets te verwijten viel, moest hij opstappen als de Kamer haar vertrouwen opzegde. De ministeriële verantwoordelijkheid werd daarmee onderdeel van de parlementaire partijstrijd.

In de discussie deden de liberalen het voorkomen alsof al in 1848 meteen duidelijk was welke betekenis moest worden toegekend aan ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. Hun beeld dat de grondwet van 1848 volledige ministeriële verantwoordelijkheid impliceerde en dat de conservatieve regering daarvan in 1866 en 1868 moest worden overtuigd, was een invention of tradition. In hun retorica creëerden de liberalen voortdurend een idiosyncratisch beeld van de praktijk om hun argumenten kracht bij te zetten. Zij schiepen daarmee krachtige beelden die in de historische overlevering doorwerkten. Zo deden zij net alsof de hele Kamer tegen de regering was om te verbloemen dat zij zelf een oppositiestrijd voerden. Met hun uitvinding dat al sinds de grondwet van 1848 een traditie van volledige en tegenover de Kamer exclusieve politieke ministeriële verantwoordelijkheid had bestaan, beriepen zij zich met succes op het aan Groot-Brittannië toegeschreven model van een parlementair kabinet. Met dat model waren zij in staat de conservatieven definitief te verslaan en het machtsoverwicht in het constitutioneel bestel bij de liberale Kamermeerderheid te leggen.

De discussie over ministeriële verantwoordelijkheid ging voorts niet over het feit of ministers het vertrouwen van de Kamer moesten bezitten, maar over hoe ministers verantwoording moesten afleggen en hoe de verschillende constitutionele machten in evenwicht konden zijn. Zoals Van Nispen het uitdrukte, kon een teveel aan overmoed bij de volksvertegenwoordiging leiden tot een gebrek aan steun van de bevolking, waardoor

juist de regering overwicht zou krijgen, met alle gevolgen van dien. Het was nog onduidelijk hoe Kamerleden zich ten opzichte van een minister moesten gedragen, en andersom. Dat bleek ook uit de discussie over ambtenaren die Kamerlid waren geworden, of over oud-ministers in de Kamer die weer aan de macht probeerden te komen. Kortom, het ging erom hoe het parlementaire spel moest worden gespeeld. Daarbij waren ook de houding van de koning, Kamervoorzitter, adviserende colleges en kiezers van belang. In dat verband is opvallend dat de voorzitter van de Kamer in deze periode, Van Reenen, zich zeer conciliant opstelde. Hoewel hij gematigd conservatief was, probeerde hij zich neutraal op te stellen en een goed debat te bevorderen. Van Reenen zette daarmee de traditie voort van een Kamervoorzitter als een onafhankelijke redelijke bemiddelaar tussen partijen.[174]

Opvallend is dat er inhoudelijk nauwelijks verschillen waren tussen liberalen en conservatieven. Zo constateerde het nieuwe liberale Kamerlid Sam van Houten dat er tussen hen een gering verschil in denkbeelden bestond.[175] Ook de Leidse hoogleraar rechten Buys zag tussen partijen weinig verschillen.[176] Evenmin als de conservatieven wensten de liberalen volkssoevereiniteit.[177] Thorbecke had in het verleden de uitsluitende bevoegdheid van de Kroon voor benoemingen verdedigd. Met de gebeurtenissen tussen 1866 en 1868 verlieten de liberalen deze gedragslijn vanwege partijpolitiek. Het conservatieve kabinet had kunnen ontstaan door verdeeldheid onder de liberalen en de aanwezigheid van dat kabinet benadrukte weer hun gebrek aan eenheid en de noodzakelijkheid om die te herstellen.

In het geweld om het conservatieve kabinet naar huis te sturen was het debat over ministeriële verantwoordelijkheid slechts een middel geweest. Aangezien daarin ook logische argumenten werden gebruikt, werden onbedoeld het leerstuk en de praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid uitvoeriger gedefinieerd. Het verloop van de discussie laat echter zien dat de liberalen er niet uit kwamen. De argumentatie van de conservatieven was te sterk om doorheen te breken.[178] Niettemin verwierpen de liberalen de begroting van Buitenlandse Zaken en daarmee werd de regel gevestigd dat het kabinet niet alleen het vertrouwen moest bezitten van de Kamer, maar ook dat het ontbreken van vertrouwen niet beargumenteerd of gerechtvaardigd hoefde te worden. Daarbij ontstond ook de regel dat de

Kamer een kabinet kon laten vallen door een begroting zonder reden te verwerpen. Thorbecke slaagde erin om één interpretatie van de grondwet en het optreden van de koning ingang te doen vinden en daaruit ontstond de overtuiging dat de ministeriële verantwoordelijkheid en het vertrouwen van het parlement het karakter van een regel hadden.

Deze nieuwe perceptie van het recht van budgetverwerping en van het vertrouwensbeginsel benadrukte het overwicht van de Kamer over koning en kabinet. De spelregels tussen de constitutionele machten werden opnieuw gedefinieerd. Het betekende dat het evenwicht tussen de macht van de Kamer en die van de regering, ofwel het dualisme, werd verbroken. Deze machtsverschuiving veranderde ook de perceptie van het ontbindingsrecht. Had Thorbecke in 1866 nog betoogd dat het de regering vrij stond van dit recht gebruik te maken, in 1868 betoogde hij en met hem de liberalen dat alleen in uitzonderlijke omstandigheden van het ontbindingsrecht gebruik mocht worden gemaakt, zoals in het geval dat het landsbelang dit eiste.

De liberalen hielden consequent vol dat een ontbinding als zodanig afkeurenswaardig bleef, wat er ook te zeggen viel van het buitenlands beleid. In feite betoogden zij dat de reden er eigenlijk niet toe deed, als de Kamermeerderheid haar vertrouwen in ministers ontzegde. Formeel stelden zij dat een ontbinding alleen maar in het landsbelang was als het geen afgedane zaken, maar een beginsel voor de toekomst betrof. De gebeurtenissen in 1868 gaven het ontbindingsrecht een impopulair karakter. Het was de conservatieven gebleken dat het ook weinig zin had om van het ontbindingsrecht gebruik te maken. De verkiezingen voor de Tweede Kamer vonden destijds zo frequent plaats – om het jaar voor de helft van de zetels – dat een verkiezing naar aanleiding van een ontbinding weinig toevoegde. Bovendien was het land zodanig in kiesdistricten verdeeld en waren de kiesverenigingen zo georganiseerd, dat een verschuiving in het stemgedrag, als deze al plaatsvond, geen grote directe gevolgen had voor het aantal zetels van een politieke stroming. De verschuiving van de macht naar de Tweede Kamer bracht ook mee dat de plaats van het koningshuis verder werd gemarginaliseerd: de liberale interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid betekende dat de monarch geen zelfstandige rechten meer had.

Definitie van het politieke metier in het parlementair bestel

De gebeurtenissen in 1866-1868 getuigen niet alleen van een strijd tussen partijen, maar ook van een strijd binnen partijen. De achtergrond van de conflicten was een breuk onder de liberalen, waarbij de almacht van Thorbecke niet meer vanzelfsprekend was, en een breuk onder de antirevolutionairen, waardoor Groen en Keuchenius verdwaald raakten in het liberale kamp. De liberalen werden in twee kampen verdeeld, omdat Fransen van de Putte naast Thorbecke opstond en ook leidersaspiraties had. Deze scheuring in de liberale partij betekende het einde van de hegemonie van Thorbecke. Zoals door Kamerleden van diverse pluimage, zoals Godefroi en De Brauw, werd opgemerkt was de sfeer in de Kamer niet zuiver meer. De liberalen probeerden met een beroep op de ministeriële verantwoordelijkheid hun interne eenheid weer te herstellen.

De interne verdeeldheid van de liberalen en de discutabele positie van Thorbecke als hun leider raakten door de strijd met de conservatieven op de achtergrond.[179] De gepolariseerde sfeer tussen de liberalen en conservatieven bleek uit een publicatie in 1869 van parlementaire portretten door Kamerlid Jonckbloet onder pseudoniem, waarin hij die van de conservatieve leden met vitriool overgoot.[180] De tweejarige strijd had kennelijk zo veel rancune nagelaten dat hij hun – ondanks de liberale overwinning – nog een trap nagaf. De gebeurtenissen van 1866 tot 1868 leerden dat de beoordeling van het parlement niet rechtvaardig, redelijk of juist hoefde te zijn, maar ook een arbitrair of zuiver opportunistisch karakter kon hebben. Eigenlijk werd toen het politieke metier in een parlementair bestel nader gedefinieerd. Niet als logisch, rechtvaardig of doelmatig, maar vooral als arena van strijd om bepaalde wensen.

Met de gebeurtenissen in 1866-1868 werden de diverse stromingen verder als partij afgebakend. De groeperingen moesten wennen aan verschillende posities binnen het parlementair bestel. De liberalen moesten wennen oppositiepartij te zijn en uitvinden hoe men oppositie moest voeren. Ook moesten partijen regels afspreken hoe belangrijke ambten werden vervuld. Deze gebeurtenissen leidden dan ook tot een verdere volwassenwording van het parlementair bestel. De partijpolitiek zette zich voort in de pers. Het aftreden van Mijer vormde de opmaat tot de machtsstrijd tussen twee stromingen, waarbij het negatieve beeld van de conservatie-

ven – die zouden hebben geprobeerd om de grondwet van 1848 terug te draaien – in de geschiedschrijving is gaan overheersen, terwijl uit het voorgaande blijkt dat juist de liberalen op hun beurt radicale interpretaties aan de grondwet hebben gegeven. Hun offensieve strategie en hun interpretaties van de ministeriële verantwoordelijkheid waren succesvoller dan die van de conservatieven, zoals met hun advies van de dertien hoogleraren. De liberalen hadden dan ook drie grote kranten tot hun beschikking – de NRC in Rotterdam, het *Handelsblad* in Amsterdam en hun traditionele *Arnhemsche Courant* – terwijl de conservatieven met het *Dagblad* eigenlijk maar één grote landelijke krant bezaten. In de periode na 1868 zouden de liberalen de conservatieven met succes verder marginaliseren en hen uiteindelijk dwingen hetzij tot de liberalen hetzij tot de confessionelen toe te treden.

Hoewel met de ontbindingen een beroep op de kiezers werd gedaan en de strijd zich ook in de pers afspeelde, werd het volk door de politiek op zekere afstand geplaatst. Liberalen noch conservatieven voelden ervoor om het volk directer in de politiek te laten participeren. Nederland kende geen volkssoevereiniteit en dat wilden de partijen graag zouden houden. Zij stelden dat de kiezers, die zij gemakshalve met het volk vereenzelvigden, niet voldoende deskundig waren. Een terughoudende rol gold ook voor adviseurs van de Kroon, zoals de voorzitters van de Kamers en de vicepresident van de Raad van State. De koning mocht hun op individuele basis buiten de ministers om advies vragen, zoals bij een kabinetsformatie of ontbinding van het parlement. Evenals andere adviseurs, konden deze personen de koning bepaalde ideeën aanreiken, die hij dan onder de aandacht van ministers kon brengen. Uiteindelijk waren echter de ministers bevoegd tot regeringshandelingen. De partijen verschilden alleen van mening in hoeverre en aan wie een minister verantwoording moest afleggen.

Het lijkt alsof de liberalen zich stoorden aan het beeld dat de conservatieven hadden van de constitutionele instellingen en de verhoudingen daartussen. De liberalen wilden geen machtsevenwicht tussen de verschillende staatsorganen en geen koning met eigen bevoegdheden, maar een centrale rol voor de Kamer en een in het verlengde van de Kamer gevormd kabinet. Deze monistische visie op de relatie tussen parlement en kabinet, die exclusieve ministeriële verantwoordelijkheid veronderstelt, botst

op de klassieke opvatting van 'checks and balances'. De liberalen streefden in feite een terughoudende rol van de staat en een centralistische politiek na, met als voedingsbodem het verzet tegen de inertie en het gekonkel onder de oude Republiek. In de tweede helft van de achttiende eeuw, zeker in de Bataafse tijd vanaf 1795, was steeds meer verzet ontstaan tegen de dominantie van de afzonderlijke provinciën en het gebrek aan leiderschap. De Franse Revolutie had het ontstaan van de eenheidsstaat bevorderd en in 1868 streden de liberalen nog steeds voor verdere doorvoering daarvan. Dit verklaart ook waarom de liberalen accepteerden dat Thorbecke zich als leider van kabinetten en als minister zo dominant gedroeg. Als hun leider zorgde Thorbecke voor eenheid van beginselen en hij modelleerde de Nederlandse staat naar liberaal patroon.

Uit het voorgaande blijkt dat zowel conservatieven als liberalen zich nauwgezet bezighielden met de regels van het parlementair bedrijf.[181] Niet zozeer met de inhoud, als wel met de vorm waarin politiek bedreven zou moeten worden. Ook de vraag welke regels eigenlijk golden en hoe regels moesten worden geïnterpreteerd, was opportunistisch van aard en een speelbal in de partijstrijd. De argumenten voor een bepaalde interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid waren dan ook niet altijd logisch of coherent. De partijpolitiek van 1866-1868 vormde de aanzet tot steeds meer partijvorming. In de jaren 1866-1868 kristalliseerde de ministeriële verantwoordelijkheid verder uit. De gebeurtenissen laten zien dat de liberalen hun eigen traditie maakten en dat de grondwetsherziening van 1848 daarin werd ingepast in plaats van andersom.[182] Zij braken nu met hun eerdere standpunten, omdat deze niet meer ver genoeg gingen. Het veelvuldig beroep van de liberalen op de grondwet van 1848 was een partijpolitieke strategie. Zij schiepen zo het beeld dat zij de continuïteit en het anker van de Nederlandse politieke traditie vormden en maskeerden zo behendig dat zij een andere uitleg gaven aan de grondwet en parlementaire gewoonten.

Kortom, de kwesties-Mijer en -Luxemburg boden het decor voor een partijstrijd leidend tot een dominante rol van de Kamermeerderheid en tot verdergaande partijpolitiek. De gebeurtenissen leidden tot vermindering van het dualisme; het kabinet kreeg een meer parlementair dan koninklijk karakter. De partijverhoudingen waren er duidelijker door geworden.

In de oppositie kon een partij van alles proberen om het kabinet tot aftreden te dwingen. Het kabinet mocht de Kamer niet meer zomaar ontbinden. Duidelijk werd dat de partijen in het parlement het primaat hadden. Zo is 1868 een mijlpaal in de ontwikkeling van partijdigheid.[183]

Beide kwesties leidden tot een doorbraak van het parlementarisme, waarbij de koning definitief op een zijspoor werd gerangeerd. De tussen 1866 en 1868 verder uitgekristalliseerde ministeriële verantwoordelijkheid had de beslissende macht blijvend bij het parlement gelegd en van het koningschap een meer ceremoniële functie gemaakt. Het zou niet lang meer duren totdat nieuwe antirevolutionaire aanwas, in het bijzonder Abraham Kuyper, zou besluiten tot de oprichting van een georganiseerd partijapparaat. Dat was het antwoord op de uitdaging van de liberalen. Het was echter tevens een antwoord binnen een zich verder ontwikkelend constitutioneel systeem.

6

1884 en 1901: nieuwe rollen voor staatshoofd en minister-president

Vóór de grondwetsherziening in 1848 vormde de koning nagenoeg in zijn eentje de regering. Er waren weliswaar ministers, maar die waren allereerst aan hem verantwoording verschuldigd. De ministeriële verantwoordelijkheid was dus vooral op de koning gericht. In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde welke plaats de monarchie aan het einde van de negentiende eeuw innam tussen de andere constitutionele machten. Daarbij gaat het vooral om de plaats van de koning binnen de regering en hoe de ministeriële verantwoordelijkheid daardoor werd beïnvloed.

Deze verdere ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt geschetst aan de hand van twee gebeurtenissen. De eerste is het debat over het regentschap en de troonopvolging in 1884 nadat de twee kroonprinsen vrij kort na elkaar plotseling waren overleden en koning Willem III al ernstig tobde met zijn gezondheid. Opeens was in de directe lijn alleen een vrouw als troonopvolger beschikbaar. Omdat Wilhelmina minderjarig was, kwamen de Staten-Generaal bijeen om te zorgen voor een regentschap. Met de regeling van een regentschap ten behoeve van Wilhelmina werd impliciet haar vrouwelijke troonopvolging geaccepteerd. Bovendien werd voorzien in een vrouwelijke regent, die ook nog een Duitse prinses was. De vraag is hoe de Kamer en de pers dachten over de nieuwe realiteit van een vrouwelijke troonopvolging in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. Zoals zal blijken vond een fundamentele discussie plaats over het karakter van de constitutionele monarchie.

De tweede gebeurtenis was de formalisering van het minister-presidentschap door Abraham Kuyper aan het begin van zijn kabinet in 1901.

Kuyper zette de premier neer als eerste onder de gelijken en tegenover de vorst. Het gevolg hiervan was dat het kabinet een meer zelfstandige status kreeg. Koning en kabinet werden zo als constitutionele machten duidelijk gescheiden. Nagegaan wordt hoe de Tweede Kamer en dagbladen op deze maatregel reageerden en hoe Kuypers optreden moet worden geplaatst ten opzichte van eerdere ontwikkelingen rond premierschap en constitutionele machten. Beide gebeurtenissen leidden tot een verandering in de betekenis en functie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor deze ontwikkelingen zijn het antirevolutionaire dagblad *De Standaard* en de liberale *NRC* bestudeerd. Zoals ook uit de debatten zal blijken, stonden in deze jaren vooral de liberalen en de antirevolutionairen tegenover elkaar. De conservatieven bestonden als politieke groepering niet meer en waren opgegaan in antirevolutionairen of liberalen. Sinds Abraham Kuyper het leiderschap van de antirevolutionairen had overgenomen van Groen van Prinsterer, had hij er een partijorganisatie van gemaakt. Politieke partijvorming was voor hem ondergeschikt aan zijn antirevolutionaire levensbeschouwing en hij had de partij verbreed met maatschappelijke organisaties, zoals bladen, scholen en verenigingen.

Het perspectief van een vrouwelijke troonopvolging in 1884

Het niet gelukkige huwelijk tussen Willem III en Sophie van Württemberg had sporen nagelaten bij hun twee zonen, Willem en Alexander. De verhouding met hun vader was erg slecht. Willem en Sophie waren ten slotte in 1853 gescheiden van tafel en bed. Nadat Sophie in 1877 was overleden, was Willem III hertrouwd met de keurige Duitse Emma, prinses van Waldeck-Pyrmont. Uit dit huwelijk werd in 1880 Wilhelmina geboren. De kroonprins was in 1879 overleden te Parijs, waar hij een losbandig leven had geleid, zeker nadat Willem hem geen toestemming had gegeven om een Nederlandse gravin te trouwen. De jongste, die een slechte gezondheid had en weinig in het openbaar verscheen, overleed plotseling in 1884.[1]

Omdat er nu geen volwassen kinderen meer waren, was er in 1884 voor de regering aanleiding een eventueel regentschap te regelen. Willem III was op leeftijd, terwijl Wilhelmina pas vier jaar oud was. Met de behan-

Een foto uit 1868 van koningin Sophie (1818-1877), eerste gemalin van koning Willem III. Haar beide zonen overleden niet lang na hun moeder (in 1879, resp. 1884) en brachten daardoor de monarchie aan het wankelen.

deling van de wet op het regentschap kwam het koningschap in de volle schijnwerpers te staan. Was de ministeriële verantwoordelijkheid zo krachtig geworden dat de monarch of zijn persoonlijkheid er eigenlijk niet meer toe deed? De Kamer moest nu oordelen over de continuïteit van de monarchie. Ook was het de vraag wat zij ervan vond als het regentschap zou worden toevertrouwd aan een Duitse prinses als Emma. De Duitse keizer aasde op de Nederlandse troon. Ten slotte was het ook de vraag wat zij vonden van Wilhelmina: een vrouwelijke troonopvolger. Een vrouw op de troon was ongehoord en tegen de traditie. Meer in brede zin werd de vraag hoe men eind negentiende eeuw aan keek tegen de constitutionele monarchie. Kon het koningschap als factor in de relatie tussen kabinet, Kamer en kiezer wellicht worden gemist?

De Duitse en Franse bladen waren in ieder geval al met elkaar in gevecht om de Nederlandse troon. Deze lag immers praktisch voor het grijpen, wanneer ook de koning en zijn vierjarig dochtertje overleden zouden zijn.[2] Al eerder had de *Times* beweerd dat het overlijden van prins Alexander tot een Europese kwestie zou uitgroeien. De *Norddeutsche Allgemeine Zeitung* had echter minachtend gereageerd. Het bericht dat Duitsland binnenkort zijn lang gekoesterde annexatieplannen ten opzichte van Nederland zou uitvoeren, verwees zij naar het rijk der fabelen. De Nederlandse grondwet liet volgens haar geen vreemde inmenging bij de troonopvolging toe.[3] De Duitse krant *Germania* raadde Nederland echter aan om voor het regentschap steun te zoeken bij een grote mogendheid; uit de aard der zaak kon dat, aldus de krant, alleen Duitsland zijn. Het was volgens *Germania* de enige mogelijkheid om annexatie te voorkomen, die zeker bij een zwak regentschap onontkoombaar zou zijn.[4] De *Times* besprak de Duitse troonpretendenten, maar zag in Emma, vanwege de moeder-dochterrelatie en de internationale verhoudingen, de meest geschikte regent.[5]

De *NRC* stelde vast dat de troonopvolging gewoon in de grondwet was geregeld en dat nu Wilhelmina de eerstaangewezene was en daarna achtereenvolgens een aantal Duitse pretendenten, tenzij de koning een ander voorstel zou doen. Hoewel de *NRC* nogal nuchter nu Wilhelmina als eerste kandidaat zag, liet zij wel zien hoezeer alle buitenlandse pretendenten waren verbonden met het Huis van Oranje. De krant nam als vanzelf aan dat een huwelijk van Wilhelmina tot gevolg zou hebben dat de

Koningin Emma (1858-1934) en prinses Wilhelmina (1880-1962) in 1884 samen op de foto. In dit jaar werd voorzien in een vrouwelijke troonopvolging. De jonge Duitse Emma had koning Willem III toch nog een nakomeling weten te schenken en daarmee leek de continuering van het Huis van Oranje veiliggesteld.

kroon werd overgedragen aan het Huis van haar echtgenoot; daarom vond zij het belangrijk dat er voor een dergelijk huwelijk toestemming nodig was van de Staten-Generaal.[6]

Het koningshuis als fundament of ornament?

Het antirevolutionaire dagblad *De Standaard* was aanvankelijk minder positief over het perspectief dat Wilhelmina ooit koningin zou worden. Het blad concludeerde spijtig dat het Huis van Oranje dan in mannelijke lijn zou zijn uitgestorven. Ook was het van mening dat de naam 'Oranje-Nassau' bij een huwelijk van Wilhelmina en eventuele kinderen niet langer verbonden zou zijn aan de troon.[7] *De Standaard* keerde zich echter niet openlijk tegen Wilhelmina en gaf geen voorkeur aan een – mannelijke – buitenlandse pretendent. Toch kon zij niet nalaten te verwijzen naar een Duits blad dat een regentschap van Emma de zwakst mogelijke regering zou opleveren.

Een paar dagen later, op 30 juni, stelde *De Standaard* echter in een hoofdartikel dat niemand beter dan koningin Emma het regentschap zou kunnen vervullen, de 'edele Vorstin, die reeds zoo menig hart in ons land gestolen heeft'. Volgens de krant zou zij het best kunnen waken over de belangen van haar kind.[8] Elders in de krant stelde de redactie dat de pers nu maar eens moest ophouden met het speculeren op het uitsterven van het Huis van Oranje, omdat er nog steeds een prinsesje was dat prima koningin zou kunnen worden: 'Nog is de Oranjezon niet onder gegaan, nog rest ons na den Koning een vrouwelijke spruit van den Oranjeboom, waarin God het geslacht, zij het ook onder een anderen naam en wat niet onmogelijk is als Nassau-Oranje zou kunnen doen voortleven.'[9] Dit is een duidelijke omslag in de opstelling van *De Standaard*. Kennelijk achtte zij het (opeens) ongewenst om de troonopvolging van Wilhelmina ter discussie te stellen.

De Standaard meende dat het Nederlandse volk werd gekastijd voor zijn zonden en ongerechtigheden. Zij verwees naar een ander blad, dat zich afvroeg welke band het door partijschappen verscheurd volk dan bijeen zou houden en waar het middelpunt zou zijn 'waarom zich ons volk zonder Oranje, scharen zal, als gevaren dreigen en onze nationaliteit

wordt bedreigd?'[10] Hiermee werd gedoeld op de functie van de monarchie als drager van de nationale eenheid. De door *De Standaard* geciteerde pers heeft het niet over hoe het land dan geregeerd moest worden, maar over hoe het volk dan een richtpunt zou hebben. Het Huis van Oranje garandeerde de nationale identiteit. Natuurlijk meende de krant dat de monarchie daarin werd bijgestaan door de christelijke god die zich over Nederland zou willen ontfermen. Het punt is echter dat zij de monarchie dus veeleer een symbolische en ceremoniële functie, dan een werkelijke macht toedacht. Dat was wellicht de reden dat geen enkele door haar besproken Nederlandse krant het belangrijk vond wie na Wilhelmina kroonpretendent zou zijn. De crux was dat het Huis van Oranje kennelijk als nationaal middelpunt en symbool van eenheid onvervangbaar was, maar als bestuurlijke factor niet meer zo belangrijk werd geacht.

Op 29 juli 1884 kwamen beide Kamers krachtens de grondwet in verenigde vergadering bijeen om het wetsontwerp over het regentschap te behandelen. Het koninklijk besluit van 18 juli om het ontwerp aan beide Kamers voor te leggen, sprak echter al van 'benoeming van eene Regentes'.[11] Voor het geval dat prinses Wilhelmina bij de troonsbestijging minderjarig zou zijn, wees het wetsontwerp koningin Emma aan als regentes 'gedurende Haren weduwelijken staat'.[12]

In zijn openingstoespraak stelde minister van Binnenlandse Zaken, de conservatief Jan Heemskerk – formateur en sinds 1868 voor de tweede keer minister –, dat de regering met volle overtuiging het voorstel neerlegde om een eventueel regentschap aan Emma op te dragen. Hij vond het onnodig om dit voorstel uitvoerig toe te lichten en volstond met te wijzen op het landsbelang, het koninklijk vertrouwen en 'de deugden en gaven van verstand en hart' die Emma bezat en haar moederschap.[13] In één adem liet hij daarop volgen dat deze keuze zou stroken met de wens van het Nederlandse volk, dat Emma had leren waarderen. Ten slotte zinspeelde Heemskerk er nog op dat de Kamerleden er wel naar zouden snakken om Den Haag achter zich te laten en van de zomer te gaan genieten, maar dat dit wetsontwerp toch echt haast had. Impliciet leek hij hiermee de boodschap af te geven dat de Kamerleden er niet moeilijk over moesten doen, omdat het anders lang kon gaan duren en zij hun vakantie wel konden vergeten. Dat was een staaltje machtspolitiek ten behoeve van de monarchie.

De liberaal jhr. Frans van Eysinga, op grond van zijn voorzitterschap van de Eerste Kamer voorzitter van de verenigde vergadering, stelde voor het wetsontwerp onder de leden te verspreiden. De liberaal Willem Viruly Verbrugge ging akkoord met de kanttekening dat de vergadering het wetsvoorstel niet uitvoerig zou kunnen behandelen. Het was namelijk de vraag of de Kamers in verenigde zitting het recht van amendement zouden hebben. Daarvoor zou het reglement van orde moeten worden aangepast. Gelet op het seizoen, had niemand hier zin in en evenmin om een groot principieel debat te voeren.

De *NRC* deed er verslag van en publiceerde tevens het wetsontwerp en de toelichting. Principiële vragen liet zij daarbij achterwege. Zij deed het opnieuw voorkomen alsof de wet op het regentschap tot de normaalste zaken van de wereld behoorde.[14] In een redactioneel artikel in de derde aflevering van die dag schreef de *NRC* dat het wetsontwerp aan de Kamers was aangeboden door de 'premier', terwijl dat bij een soortgelijk wetsvoorstel in 1850 de minister van Justitie was geweest.[15] Intrigerend is dat de *NRC* sprak van een premier en ook dat deze het wetsontwerp over het regentschap onder zijn hoede nam. Er zou in de twintigste eeuw immers een speciale relatie ontstaan tussen premier en koninklijk huis.

De opmerking van Heemskerk over de vakantie van de Kamerleden had kennelijk effect, want de rapporteurs die namens de Kamers een verslag moesten opstellen waren al een dag na hun benoeming klaar. Zij schreven dat enkele Kamerleden een voorkeur hadden voor een mannelijke regent. De desbetreffende Kamerleden wezen, aldus het verslag, op de geschiedenis en op de argumenten die in 1850 waren aangevoerd bij de benoeming van een mannelijke regent ten behoeve van de toenmalige kroonprinsen. Bovendien zou het regentschap volgens deze Kamerleden moeilijk te combineren zijn met het moederschap en de voogdij over prinses Wilhelmina.[16] Nog dezelfde dag stuurde de regering haar memorie van antwoord. De regering stelde onder meer dat vrouwen in Nederland, Engeland en Frankrijk eerder met succes de regering of een regentschap hadden uitgeoefend.[17]

Voorzitter Van Eysinga stelde voor om het wetsvoorstel twee dagen later te behandelen, maar de katholieke priester Herman Schaepman deed het tegenvoorstel om het de volgende dag te behandelen. De Kamerleden wilden er kennelijk vanaf, want Schaepman kreeg zijn zin. Misschien was

het wel een strategische keuze, want omstreden voorstellen zijn vaak eerder haalbaar als ze snel worden afgehandeld. In de *NRC* stond prominent dat het wetsvoorstel over het regentschap volgens het verslag van de rapporteurs door de overgrote meerderheid 'volkomen strookend [was] geacht met den geest en den wensch van het Nederlandsche volk'.[18] De *NRC* noemde niet de naam van Emma en verborg zich, net als de regering, achter het volk. De discussie over de erfopvolging ging zij uit de weg. Kennelijk kon zij zich erin vinden dat de monarchie een vrouwelijk karakter zou krijgen, alsook dat Emma regentes zou worden. Wel stelde zij nog dat enkele leden, vanwege het landsbelang en het aanzien van het koningschap, het regentschap hadden willen opdragen aan een man. *De Standaard* besteedde helemaal geen aandacht aan de behandeling van het wetsontwerp.

De liberaal jhr. Joan Huydecoper van Maarsseveen opende het debat met de hoop namens de meerderheid van de commissie van rapporteurs dat hun rapport een goede weergave was van de diverse opmerkingen en vragen en ook getuigde van de gunstige indruk die het wetsontwerp op het merendeel van de Kamerleden had gemaakt. Namens het merendeel van de commissie wees hij erop dat het ontbreken van een regeling tot 'zeer ernstige gevolgen zou kunnen leiden'.[19] Zij vonden dat de aanwijzing van Emma tot regentes in het landsbelang was en vertrouwden erop, aldus Huydecoper, dat het wetsontwerp geen aanleiding zou geven tot ernstige bestrijding en met overgrote meerderheid, zo niet met algemene stemmen zou worden aangenomen.

De radicale liberaal Sam van Houten verklaarde dat hij geen overwegend bezwaar had tegen het wetsontwerp, hoewel hij de toestand van een regentschap wel zorgelijk vond. Maar die bezorgdheid bleek mee te vallen: 'Die bezorgdheid wordt echter getemperd door de overtuiging dat de Kroon in ons Staatsstelsel nu reeds, en nog meer in het vervolg, is veeleer een ornament dan het fundament.'[20] Kortom, volgens Van Houten speelde de monarch nog slechts een marginale rol en waren problemen rond de monarchie dus van weinig invloed op het staatsbestel. Hij zag de monarchie als een versiersel en liep daarmee vooruit op de ontwikkeling dat het koningschap meer en meer een ceremoniële functie zou gaan krijgen.

Wel had Van Houten een probleem met het wetsvoorstel voor zover Emma regentes bleef als zij zou hertrouwen. Hij vond dat in een zodanig geval de Raad van State samen met de ministers een nieuw voorstel voor het regentschap zou moeten doen. Heemskerk verwees hierop naar de memorie van beantwoording, waarin de regering had betoogd dat de regentes dan samen met de verantwoordelijke ministers een nieuw wetsvoorstel zou moeten indienen.[21] Verder roemde Heemskerk de toespraak van Huydecoper met zijn 'vaderlandlievende gedachte'.[22] Verder was hij blij dat Van Houten tegen het beginsel van het wetsontwerp geen bezwaar had. Wel legde hij Van Houtens woorden zo uit alsof Van Houten tegen een vrouwelijke monarch zou zijn: 'De bewering dat de Kroon onder eene vrouwelijke Regeering meer als ornament dan als fundament zou strekken, kan ik niet overeenbrengen met mijne constitutionneele overtuiging.'[23]

Volgens Heemskerk kon geen onderscheid worden gemaakt tussen een mannelijke of vrouwelijke monarch, omdat de staatsinstellingen stabiliteit hadden verkregen, apart waren geregeld en van elkaar waren afgebakend. Ook had Groot-Brittannië – door hem de bakermat van de parlementaire regering genoemd – met Victoria laten zien dat stabiliteit onder een vrouwelijke regering even groot was als onder een mannelijke. De regering hing immers grotendeels af van 'diegenen [de ministers – DS], die met het vertrouwen van de regeerende Vorstin vereerd worden'.[24] Verder had men indertijd vrouwen van de erfopvolging uitgesloten omdat men niet verwachtte dat zij zich aan het hoofd van de troepen zouden stellen of als krijgsman het zwaard zouden voeren, maar dat motief kon volgens hem nu niet meer gelden.

Heemskerk zal zelf wel niet hebben doorgehad dat hij de stelling van Van Houten eigenlijk bijviel. Hij beweerde immers dat er geen verschil meer bestond tussen een vorst of vorstin, omdat er een constitutioneel kader was ontstaan. Heemskerk baseerde dit kader met de daarin ontstane stabiliteit op de ministeriële verantwoordelijkheid. Nu het koningschap aan dit kader was gebonden, was het inderdaad meer ornament dan fundament geworden. De uitlating van Van Houten dat de kroon veeleer ornament dan fundament zou zijn, is bekend in de secundaire literatuur. Punt is echter dat die uitspraak wordt verklaard vanwege bepaalde motieven, zoals zijn aanvankelijk radicalisme of weerzin tegen vrouwelijke troonopvolging, en

niet zozeer wordt beschouwd als een constatering.[25] De reactie van Heemskerk over de ministeriële verantwoordelijkheid en het daaropvolgend commentaar van Kamerleden en pers over de politieke macht van de monarch tonen echter aan dat Van Houtens mening eigenlijk breed werd gedeeld en in feite een constatering betrof.

In haar avondeditie van 1 augustus opende de *NRC* met een hoofdartikel over het regentschap. Zij vond de aanval kennelijk toch de beste verdediging. De teneur van het artikel was dat het wetsvoorstel aan de 'algemeene verwachting' beantwoordde.[26] Volgens de krant zou niemand beter dan de koningin-moeder het regentschap kunnen vervullen, vooral omdat het belang van de moeder samenviel met dat van het kind. Alleen als Emma zou hertrouwen moest het regentschap opnieuw worden overwogen; zonder toestemming van de volksvertegenwoordiging voor een huwelijk zou zij de kroon verliezen. Het wetsontwerp had het regentschap dan ook terecht afhankelijk gemaakt van haar weduwschap. Verder behandelde de krant nog wat technisch juridische aspecten, zoals de vraag of een regent, zoals een koning, vanzelf begon te regeren, of eerst moest worden geïnstalleerd. In dezelfde editie publiceerde de *NRC* het verslag van de rapporteurs, almede de memorie van antwoord van de regering. De krant toonde zich alleen transparant in de publicatie van relevante stukken, niet in de inhoudelijke behandeling van de erfopvolging.

Voor de vrouw zelfs geen kroon als ornament

Rapporteur Daniël van Eck – enfant terrible en thorbeckeaan van het eerste uur – vond dat ook de minderheid onder de rapporteurs haar denkbeelden aan de Kamer moest meedelen. Hij zag geen reden om tegen te spreken dat Emma alle achting verdiende, maar bij de benoeming van een regent waren de belangen van het volk zeer sterk in het geding en aan een regent moesten bijzonder hoge eisen worden gesteld. In 1850 was het regentschap niet toevertrouwd aan koningin Sophie, want de regering was er toen van overtuigd dat 'vrouwenhanden, hoe talentvol de persoon ook wezen moge, niet krachtig genoeg zijn om aan het land den steun te geven, dien het noodig heeft'.[27] De broer van Willem III, prins Hendrik (1820-1879), had volgens Van Eck meer bekwaamheden gehad en was

Een houtgravure uit 1878 van de liberaal Sam van Houten (1837-1930). Hij speelde als onafhankelijk sociaal-liberaal bijna veertig jaar een belangrijke rol in de Nederlandse politiek. Zijn Kinderwetje uit 1874 waarmee in Nederland een eind werd gemaakt aan kinderarbeid, spreekt tot de verbeelding.

bovendien een afstammeling van het Huis van Oranje. Koningin Emma miste de zelfstandigheid en de kracht die voor de taak werden vereist, en zij miste de talenten en de kennis die haar moesten behoeden voor vergissingen, aldus Van Eck. Heemskerk had weliswaar gezegd dat alles afhing van de minister, in wie de koningin haar vertrouwen zou stellen, maar daarmee miskende hij, zo stelde Van Eck, dat de persoon van de regent

ook van belang was. Dat vrouwen in de geschiedenis goed geregeerd zouden hebben, zoals Heemskerk had aangevoerd, kwam wellicht omdat zij een goede minister hadden gehad. Bovendien waren die regeerstelsels in geen enkel opzicht vergelijkbaar met het vigerend constitutioneel stelsel in Nederland.

Van Eck erkende dat volgens de grondwet ook een vrouw op de troon kon komen – hij had nu waarschijnlijk Wilhelmina op het oog – maar 'die troonsbeklimming [zou] toch altijd beschouwd [worden] als iets dat eigenlijk niet zoo behoort, en die men tegenhoudt, zoolang men een *mannelijken* opvolger uit het Huis van Oranje weet aan te wijzen. Slechts dan wanneer alle mannelijk oir ontbreekt, neemt men zijne toevlucht tot eene vrouw.'[28] De enige reden om Wilhelmina op de troon te zetten, was voor hem dat zij afstamde van het Huis van Oranje. Hij was dus tegen het regeringsvoorstel en wilde vasthouden aan de lijn van 1850. Het betoog van de vroegere radicale liberaal Van Eck had iets tegenstrijdigs. Enerzijds stelde hij dat de persoon van de regent ook van belang was, omdat deze invloed op de regering kon uitoefenen. Anderzijds schreef hij het positief optreden van vrouwelijke staatshoofden toe aan hun ministers. Hij vond dus dat vrouwen door hun vrouw-zijn per definitie niet goed konden regeren; als ze het wel goed deden, kwam dat door hun goede ministers. Van Eck sprak uit wat andere politici vanzelfsprekend aannamen of verzwegen. De decennia erna wachtte nog een strijd voor de vrouwenemancipatie, zeker op het gebied van openbaar bestuur en politiek.[29]

In zijn reactie nam de antirevolutionair Levinus Keuchenius afstand van de uitspraak van Van Houten dat de kroon meer ornament dan fundament zou zijn. Volgens hem berustte deze uitspraak op revolutionair gedachtegoed, maar niet op de grondwet van 1815, die nog steeds doorwerkte en zowel van regentschap als van koningschap eiste haar bepalingen in acht te nemen. Hij was tegen het wetsvoorstel, omdat Emma voor de aanvaarding van haar regentschap geen trouw zou kunnen zweren aan haar kind van vier jaar. Zij moest juist als moeder en voogdes tucht uitoefenen over Wilhelmina. Hoe kon van een jeugdige vorstin uit een vreemd rijk en nog maar vijf jaar in Nederland worden gevraagd trouw te zweren aan de grondwet? De eis van de eed vormde het bewijs dat het regentschap niet voor een vrouw kon zijn bedoeld. Nu ook een vrouw op de troon kon komen, moest Emma al haar plichten en zorgen wijden aan de

opvoeding van haar kind. Ten slotte meende Keuchenius nogal radicaal dat de wet bepaalde dat Emma door de dood van Willem weer de Duitse nationaliteit zou krijgen en 'tot haar staat van vreemde vrouw terugkeert'.[30] Inhoudelijk betwistte Keuchenius dus niet de stelling van Van Houten dat het koningschap geen politieke macht meer had, maar hij kende het wel een status aparte toe. Keuchenius beklemtoonde dat het koningschap werd geregeld door de grondwet en bepaalde formaliteiten eiste. Vervolgens konden vrouwen moeilijk aan deze formaliteiten voldoen.

De eerdergenoemde katholieke priester Herman Schaepman nam het op voor het koningshuis. Volgens hem was de beeldspraak van Van Houten over het staatsgebouw onjuist, omdat een kroon uit haar aard nu eenmaal geen fundament was. Volgens hem was een koning niet alleen een sieraad van het staatsgebouw, maar ook een constructief lid. Schaepman vergeleek de kroon in het staatsgebouw met de sluitsteen in het gewelf. Dat betekende dat hij het koningschap in een bemiddelende positie zag. Een sluitsteen verbindt immers de diverse bogen met elkaar of ligt daaroverheen. Dit was een pleidooi voor een neutrale positie voor het koningshuis, zoals de pouvoir neutre in de theorie van Benjamin Constant. Naast parlement, kabinet en volk was de monarch een zelfstandige constitutionele macht die de dominantie van een van deze andere machten kon compenseren.

Schaepman stelde tegenover Van Eck dat 'de geschiedenis ons evenveel voorbeelden heeft getoond van Koningen, die de slaven waren van vrouwen, als van Koninginnen die met mannelijke waardigheid, mannelijke kracht en zelfs mannelijke stoutheid het gezag wisten te voeren'.[31] Hij verweet Keuchenius dat hij voorbijging aan het gewicht en de te verwachten treurige aanleiding voor de eedsaflegging voor Emma, en dat hij daarmee zijn antirevolutionaire wortels verloochende. In feite wees Schaepman hem erop dat zijn extreme standpunt verdacht veel overeenkwam met dat van Van Eck, die als liberaal alles vertegenwoordigde waartegen antirevolutionairen zich afzetten. Schaepman bleek daarentegen verrassend modern en realistisch in zijn opvattingen. Hij verdedigde dat een vrouw op de troon zou komen en een vrouw, naast haar moederschap, als regentes zou optreden.

Heemskerk reageerde dat voor het uitsluiten van vrouwelijke erfopvol-

ging wel iets te zeggen was geweest tijdens het vuistrecht in de Middeleeuwen, maar dat denkbeeld stond niet in de grondwet. Volgens Heemskerk was het argument tegen vrouwelijke erfopvolging echter een bijargument van Van Eck en Keuchenius, omdat de verenigde vergadering niet het recht bezat om het wetsvoorstel te wijzigen. Ook Heemskerk zei iets over de specifieke rol van vrouwen: 'Wel heb ik gezegd, dat bij eene vrouwen-regeering de keuze der verantwoordelijke raadslieden eene zaak is van beslissenden invloed, evenals in vele andere omstandigheden. En dit is juist de verdienste van den constitutioneelen regeeringsvorm.'[32] Hij impliceerde dat de constitutionele regeringsvorm met ministeriële verantwoordelijkheid ook vrouwelijke grillen wel in toom kon houden. In dat verband wees hij erop dat de troonsbestijging van Victoria, ofschoon nauwelijks achttien jaar oud, het Verenigd Koninkrijk stabiliteit had gegeven. Van alles wat Keuchenius had gezegd, kon Heemskerk maar één woord beamen, namelijk diens hoop dat de koning nog lang zou leven. Hij begreep niet wat het probleem met Emma was, omdat koninginnen doorgaans uit buitenlandse vorstenhuizen afkomstig waren. Evenmin begreep hij waarom Emma geen trouw aan haar dochter zou kunnen zweren, want dat lag volgens hem al besloten in de relatie tussen moeder en kind. Ten aanzien van het bezwaar dat Emma jong was, antwoordde hij dat zij allen hoopten dat zij nogal wat ouder zou zijn, mocht zij tot regentes worden benoemd; 'overigens is "jong te zijn" een gebrek dat velen der hier aanwezigen zeer gaarne met Haar zouden deelen'.[33] De gemiddelde leeftijd van Kamerleden was nogal hoog – ze gingen door totdat ze er letterlijk bij neervielen – terwijl Emma pas vijfentwintig was; de volgende dag, op 2 augustus, zou zij haar verjaardag vieren.

Het wetsontwerp werd bijna unaniem aangenomen. Alleen Van Eck, Keuchenius en Viruly Verbrugge stemden tegen. Van Eck bleef een radicaal, Keuchenius was nu eenmaal onverzoenlijk en Viruly was kennelijk abuis.[34] Intrigerend is dat Van Eck de nadruk legde op een mannelijke afstammeling van het Huis van Oranje, maar niet op regeercapaciteiten. Ook hij ging ervan uit dat de troonopvolger meer een ceremoniële dan een politieke rol zou gaan spelen. In die zin was de kwestie voor hem dan ook niet van belang; hij besteedde er in zijn dagboek geen aandacht aan.[35] Hij vond het alleen van belang dat er een man op de troon zat om de continuïteit met het verleden te benadrukken. De positie van de monarchie,

de functie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten waren sinds 1848 grondig veranderd.

De monarchie als symbolische en ceremoniële sluitpost

In de publicaties over het overlijden van prins Alexander in 1884 was *De Standaard* evenals andere kranten ingegaan op het regentschap. Maar de eerste aandacht die zij gaf aan de desbetreffende regeling was de mededeling op 2 augustus dat de wet was aangenomen.[36] Vervolgens ging de krant in op het Kamerverslag, waaruit bleek dat de overgrote meerderheid akkoord ging met de benoeming van Emma; door de krant omfloerst aangeduid als koningin. 'In het belang van het land en om het aanzien van het koningschap op te houden' hadden enkele leden weliswaar de voorkeur voor de benoeming van een man, maar: 'De Koningin was de meest geschikte regentes.'[37] De krant volstond verder met een bondig, zakelijk verslag. Zij steunde in elk geval niet haar eigen geestverwant Keuchenius. Evenmin was zij kennelijk bang om de conservatieve lezers voor het hoofd te stoten met haar steun aan vrouwelijke troonopvolgers.

De crux was namelijk dat deze vrouwelijke troonopvolgers niet zozeer machthebbers zouden zijn, als wel een vooral ceremoniële functie zouden uitoefenen. Zoals *De Standaard* al naar aanleiding van Alexanders overlijden had geconstateerd, zouden vrouwen de monarchie alleen maar dichter bij het volk brengen, waardoor de continuïteit van het Huis van Oranje alleen maar werd versterkt.[38] In het artikel van 30 juni waarin zij zich opeens voorstander had betoond van Emma's regentschap, had de krant de nadruk gelegd op Emma's populariteit onder de bevolking. Het ging erom dat Emma menig hart in het land had gestolen en als een moeder zou waken over de belangen van het kroonprinsesje. Het ging om haar aantrekkingskracht; haar intellectuele capaciteiten speelden geen rol. De troonopvolging kon in deze gedachtegang dus bij uitstek plaatsvinden door vrouwen. In de ogen van tijdgenoten was het niet langer een bij uitstek mannelijke functie. Op 4 augustus deed *De Standaard* levendig verslag van de Kamerzitting, waarbij zij alle argumenten van de tegenstanders aan bod liet komen. Maar dat kon allemaal geen kwaad meer; de wet was al in verenigde vergadering goedgekeurd.[39]

Ook de *NRC* maakte de uitslag bekend. Zij publiceerde de discussie in de Kamer, maar onthield zich van commentaar.[40] De dag erna vatte de *NRC* het Kamerdebat nog eens op harmonieuze wijze samen, waarbij zij de argumenten tegen Emma vakkundig afzwakte en weerlegde. Het succes van de dag schreef zij toe aan Schaepman, die was ingegaan tegen Van Houtens uitspraak dat de kroon een ornament en geen fundament was. De krant was het met Schaepman eens, omdat de kroon volgens haar geen voorwerp was 'dat men naar welgevallen in zijn salon kan plaatsen of wegcijferen'.[41] Zelfs 'erkend liberale publicisten' vonden de kroon, aldus de krant, een noodzakelijk element van de Nederlandse instellingen.

In dit verband keerde de *NRC* zich tegen de regelmatig terugkerende pleidooien van Van Houten voor een parlementair kabinet naar Engels voorbeeld. Van Houten miskende volgens haar dat er in Nederland een constitutionele monarchie was. Bovendien bestond zelfs in Engeland geen parlementair kabinet. Zij wees op de overeenkomst tussen de passage over de staatsmachten in de 'Narede' van Thorbecke en die in John Stuart Mills *Considerations on representative government*. Volgens de krant werd in beide werken betoogd dat de Kroon en de volksvertegenwoordiging als zelfstandige staatsmachten in een bepaalde verhouding tot elkaar stonden.[42] Zoals in de vorige hoofdstukken is gebleken, was in Nederland wel degelijk een parlementair kabinet ontstaan. De strijd tussen liberalen en conservatieven en het langdurig overwicht van de liberalen in het parlement hadden ertoe geleid dat het kabinet volledig afhankelijk was geworden van de Kamermeerderheid. Ook als het gebrek aan vertrouwen bij de Kamermeerderheid evident onredelijk was, diende het kabinet daaraan consequenties te verbinden.

Opmerkelijk is hoezeer de *NRC* zich tegen Van Houtens uitspraak verzette, terwijl zij aan de weinig geëmancipeerde mening van Van Eck geen enkele aandacht besteedde. De woorden van Van Houten waren eigenlijk vrij neutraal. De *NRC* noemde dan ook geen inhoudelijke argumenten waarom de monarchie een fundament zou zijn, en toonde evenmin aan waarom die dan geen ornament zou zijn. Kennelijk was het een taboe om over de macht van de koning te spreken. In de praktijk was die macht echter al gemarginaliseerd. Zoals wij hiervoor hebben gezien, had zelfs Thorbecke tijdens de conflicten in 1866-1868 geholpen het idee van een koninklijk kabinet te beëindigen, hoewel hij er eigenlijk voorstander van

was. In de politieke praktijk had hij de Kroon opgeofferd aan de volksvertegenwoordiging. Zijn 'Narede' was een poging om met zijn theorie alsnog in het reine te komen, maar in de praktijk hadden partijbelang en politieke overwegingen het duidelijk gewonnen.[43] Ook in Groot-Brittannië had zich tussen de Reform Act van 1832 en de Second Reform Act in 1867 een parlementaire democratie gevestigd, waarbij het parlement het machtsoverwicht had gekregen.[44] Het Engelse koningshuis werd als steeds minder invloedrijk ervaren. Dat weerspiegelde zich in het populaire pleidooi van de journalist Walter Bagehot (1826-1877) voor een terughoudende rol voor de monarchie: 'the sovereign has, under a constitutional monarchy such as ours, three rights – the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn'.[45] Hiermee wilde Bagehot niet beweren dat de Engelse monarch helemaal geen macht meer bezat of dat deze alleen als adviseur voor de regering kon optreden. Hij gaf echter uitdrukking aan het gevoel dat de monarchie een meer ceremoniële en symbolische taak had of zou moeten hebben.[46]

Het taboe voor de *NRC* en veel Kamerleden was eigenlijk precies het scharnier waarom de hele discussie draaide. Het feit dat de monarchie bezig was een ornament te worden, haalde de angel uit het debat. Een vrouw kon weinig kwaad meer doen op de troon, zelfs als zij een Duitse prinses was en pas zesentwintig jaar oud. Zo had na het overlijden van twee kroonprinsen de overgang naar een vrouwelijk regentschap en vrouwelijk koningschap zich betrekkelijk geruisloos voltrokken. Natuurlijk waren de meeste belangen gebaat bij continuïteit van de bestaande traditie. Belangrijker echter was dat de monarchie geen wezenlijke invloed meer uitoefende op de politiek en op de staat, en dat de andere constitutionele machten deze overgang mogelijk maakten. Het is ook opvallend hoe snel de overgang plaatsvond. De Kamers keurden het wetsvoorstel in één dag goed en de pers besteedde er relatief weinig en pas achteraf aandacht aan.

Conclusie

Allereerst is het opvallend dat de grondwet haar centrale plaats had verloren. De grondwet werd niet meer in de discussies genoemd, terwijl eer-

der de artikelen werden gebruikt om het standpunt ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele machten te onderbouwen. In plaats daarvan was de praktijk centraal komen te staan. Het ging om de constatering dat de monarchie een ceremoniële en symbolische functie had gekregen. De constitutionele politiek, die had gegolden vanaf de eerste grondwet voor de constitutionele monarchie in 1814, was aan het verdwijnen. Ministers en Kamerleden stelden het raamwerk van de grondwet ter discussie of zetten het naar hun hand. De constitutie zelf was niet meer het vaste referentiekader.[47] De meerderheid sprong er nu flexibel mee om en richtte zich naar de politieke en maatschappelijke realiteit, waarin de vorst niet meer cruciaal was. Parlement en regering moesten steeds meer rekening houden met de kiezer en de publieke opinie. Maar eigenlijk had de liberale Kamermeerderheid al in 1868 afstand genomen van de grondwet. Zij had van de grondwet een politieke zaak gemaakt door de bepalingen ervan naar eigen goeddunken te interpreteren en er in feite eigen regels voor in de plaats te stellen om haar wil door te drijven.

In de discussie over het regentschap en de troonopvolging betoogde eigenlijk niemand dat het koningschap nog reële macht vertegenwoordigde. Stilzwijgend ging men uit van volledige ministeriële verantwoordelijkheid met koninklijke onschendbaarheid. De discussie over het regentschap ging feitelijk over de positie van het kabinet. Wie precies het regentschap of de troon bekleedde, werd minder belangrijk, omdat regent of monarch onschadelijk was gemaakt door de ministeriële verantwoordelijkheid. In het debat ging het dan ook niet over de koninklijke onschendbaarheid, maar over het principe dat de regeermacht bij de ministers lag. Ook een slechte vorst of een grillige vorstin zou door goede ministers kunnen worden gecompenseerd. De ministers en niet de monarch hadden het voor het zeggen.

Niemand betwistte dus dat het koningschap in het staatsbestel vooral een ceremoniële of symbolische rol vervulde of moest gaan vervullen. Het koningschap was nog wel een constitutionele pijler, zoals Schaepman betoogde, maar had geen zelfstandige bevoegdheden meer. Dat liet overigens onverlet dat de soevereiniteit nog steeds formeel bij de koning berustte. De strijd over de verhouding tussen koningschap en de andere constitutionele machten was aan het einde van de negentiende eeuw be-

slecht. Veelzeggend is dat bijna alle betogen in 1884 veronderstelden dat de regering in de praktijk werd uitgeoefend door de ministers. Het koningschap was gebonden aan de ministeriële verantwoordelijkheid en moest zich binnen dat kader bewegen. Het was dan ook niet verwonderlijk dat nu allerlei initiatieven ontstonden om de ceremoniële functie van de monarchie te ondersteunen. Zo begon men de verjaardag van de kleine Wilhelmina te vieren, waaruit de traditie van Koninginnedag zou groeien.[48] Hiermee werd in feite het verlies van politieke zeggenschap gecompenseerd. De monarchie bleef wel een politieke invloedssfeer behouden, maar deze veranderde in omvang en van karakter. Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid fungeerde in de praktijk als een balancerend systeem. De monarchie was door traditie onmisbaar geworden en werd binnen de constitutionele machten opnieuw als functie gedefinieerd.

Uit de regeerperiode van Emma blijkt vervolgens hoezeer de monarchie aan de zijlijn van het constitutioneel bestel was komen te staan. Een laatste overblijfsel van directe koninklijke invloed betrof het leger. Emma wenste net zoals haar man Willem III invloed op het leger te behouden, maar in de praktijk stelde dat weinig voor. Het betrof veel meer een ceremonieel optreden, zoals het uitreiken van vaandels door de dertienjarige Wilhelmina, die Emma zelfs deels uit eigen zak betaalde. In het bijzonder wilde zij invloed uitoefenen op het regiment Grenadiers en Jagers, dat tot taak had het koninklijk huis te beschermen. In de praktijk was de ministeriële verantwoordelijkheid echter ook van toepassing op de benoeming van de commandant. De ruzie die Emma hierover schopte, leidde overigens wel tot een voor beide partijen bevredigende keuze.[49]

Op een andere belangrijke kwestie, zo niet de belangrijkste tijdens haar regentschap, had zij nog minder invloed. Het betrof de door Tak van Poortvliet afgedwongen ontbinding van de Kamer. Bij de formatie van het liberale kabinet-Van Tienhoven had minister van Binnenlandse Zaken Johannes Tak van Poortvliet een geheime afspraak gemaakt met Gijsbert van Tienhoven: zij zouden de Kamer ontbinden als hun in te dienen kiesrechtontwerp zou sneuvelen. Toen dit gebeurde, hield Tak van Poortvliet vast aan deze lijn en overtuigde de andere ministers, met uitzondering van nota bene Van Tienhoven zelf. De regentes vroeg wel informeel naar mogelijkheden om een ander kabinet samen te stellen, maar zag zich

uiteindelijk gedwongen om de ministers te volgen en de Kamer te ontbinden.[50] Ook de reden waarom Emma deze gang van zaken zo problematisch vond, laat de veranderde plaats van de monarchie zien. Zij was namelijk bang de Kamer en de publieke opinie de indruk te geven dat zij de progressieve richting van het kabinet steunde. Zij wilde dus de onafhankelijke positie van het koningschap benadrukken en hield rekening met de perceptie van haar optreden. De monarchie volgde dus niet meer haar eigen politieke koers, maar was zich gaan richten op de gehele bevolking en haar vertegenwoordigers. De monarchie was neutraal en was een symbool van nationale eenheid geworden.[51]

Het debat over het regentschap markeerde dus het einde van een woelige strijd rond de ministeriële verantwoordelijkheid. De persoon van de monarch of regent was niet meer van belang, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid een vaste interpretatie had gekregen en uitsluitend ten opzichte van de Kamer gold. Hierna zou Abraham Kuyper als machtige leider van de antirevolutionairen de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de constitutionele verhoudingen verder uitbouwen door de formalisering van het minister-presidentschap. Het kabinet zou als constitutionele macht een prominente plaats krijgen, terwijl het koningschap meer buiten de eigenlijke regering kwam te staan. Bovendien werd de relatie tussen kabinet en Kamer, evenals die tussen kabinet en kiezer, erdoor versterkt. De formalisering van het minister-presidentschap bekrachtigde dat de persoon van een monarch of regent van ondergeschikt belang was geworden. In de discussie in 1884 bleek al dat de regeermacht bij het kabinet was komen te liggen. De formalisering van het minister-presidentschap zou deze trend versterken, omdat nu een centrale persoon namens het kabinet met de andere constitutionele machten communiceerde.

De formalisering van het minister-presidentschap in 1901

De ministerraad werd in 1823 door koning Willem I ingesteld en tot 1842 was de vicepresident van de Raad van State de voorzitter. Van 1842 tot 1874 werd het voorzitterschap in principe bij toerbeurt door de ministers

vervuld. Uitzonderingen waren Schimmelpenninck en Donker Curtius in 1848-1849 en Van Hall in 1860, die tot permanent voorzitter werden benoemd. Niettemin is in de voorgaande hoofdstukken al gebleken dat een kabinetsformateur achter de schermen als een soort minister-president optrad. Zo regisseerde Thorbecke in feite het optreden van zijn kabinetten. Hij was dan wel geen permanent voorzitter van de ministerraad, hij was wel formateur geweest en bleef de centrale politieke figuur.[52] Vanaf 1874 werd het steeds meer praktijk dat een formateur tevens voorzitter van de ministerraad werd.[53] Het reglement van orde werd echter pas in 1901 door Abraham Kuyper in die zin aangepast.

Deze wijziging vestigde de regel dat de voorzitter van de ministerraad voor onbepaalde tijd kon worden benoemd. In de Eerste Kamer waarschuwde de liberaal Isaäc Fransen van de Putte voor de overheersende positie van één persoon binnen het kabinet, waardoor de onbeperkte individuele ministeriële verantwoordelijkheid schade zou lijden. De meeste leden waren het echter met Kuyper eens dat het reglement van huishoudelijke aard was en geen afbreuk deed aan de individuele verantwoordingsplicht. In het verlengde hiervan vond het merendeel ook dat de ministerraad geen aparte organisatie was, zoals een college van staat. De *Provinciale Groninger Courant* zag echter in het nieuw geschapen 'premierschap' een bedreiging voor de collectieve verantwoordelijkheid. *Het Vaderland* schreef spottend over het kabinet Kuyper, het was al bij het aantreden ervan gezegd: '[...] dat het was "homogeen" in dezen zin dat dr. Kuyper de h o m o en de omringende ambtgenooten g e e n waren'.[54]

Kuyper gedroeg zich als een echte eerste minister. Zo bemoeide hij zich intensief met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naar aanleiding daarvan reisde hij – zelf minister van Binnenlandse Zaken – regelmatig naar het buitenland. Hij werd dan ook spottend 'minister van buitenlandse reizen' genoemd.[55] Die reizen lagen niet zo voor de hand, omdat ook een minister van Buitenlandse Zaken in die tijd nog weinig reisde. Het was de functie van diplomaten om buitenlandse contacten te leggen.[56] De bemoeienis van Kuyper met het buitenlands beleid gaf de minister van Buitenlandse Zaken, de antirevolutionair Melvil baron van Lynden, in 1905 aanleiding tot aftreden. Toch was die bemoeienis niet uit de lucht gegrepen, want in het reglement van orde stond dat belangrijke te nemen maatregelen ten aanzien van buitenlandse mogendheden moesten worden besproken in de ministerraad.

Kuypers minister-presidentschap manifesteerde zich ook bij de algemene beschouwingen, waar hij nagenoeg alleen het woord voerde; dat was een nieuwe ontwikkeling, want tot dan toe hadden meestal alle ministers hieraan deelgenomen.[57]

Een nieuwe verhouding tussen de constitutionele machten

De ontwikkeling van het minister-presidentschap begin twintigste eeuw leidde tot een andere verhouding tussen monarch en kabinet. Was de monarch tevoren gewoon met de ministers afzonderlijk gesprekken te voeren, van nu af aan was de minister-president het aanspreekpunt. Het kabinet was ook ten opzichte van de monarch een homogeen instituut geworden. Emma had die zelfstandige positie van het kabinet al benadrukt. Zij vond dat de formateur van het kabinet ook moest optreden als premier en haar aanspreekpunt moest zijn. In haar ogen bleef de samensteller van het kabinet ook verantwoordelijk voor het optreden ervan. Op hun beurt waren de ministers in hun politiek functioneren onafhankelijk geworden van de monarch.[58]

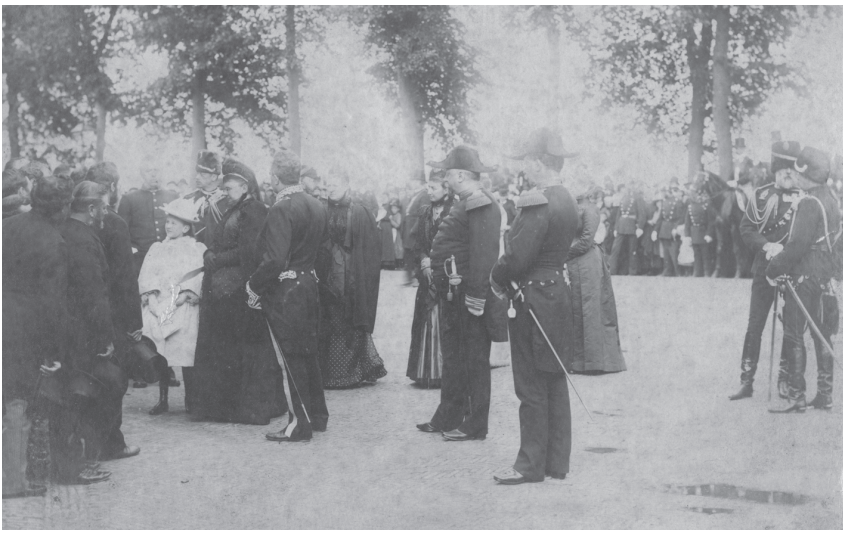
De dienstbaarheid van ministers aan de monarch uit de eerste helft van de negentiende eeuw leek nu bijna te zijn omgedraaid. De monarch was nu dienstbaar aan het kabinet, het parlement en het volk door toezicht te houden op de constitutionele vormen en zo nodig advies te geven. Koningin Emma was in het bijzonder gericht op het controleren of constitutionele vormen wel in acht werden genomen en of het politieke spel wel op een faire wijze werd gespeeld. Zo heeft zij het niet kunnen verkroppen – het is al aan de orde geweest – dat formateur Gijsbert van Tienhoven buiten haar medeweten binnen het kabinet een afspraak had gemaakt om wijzigingen op de in te dienen ontwerpkieswet niet te accepteren. Toen in de Tweede Kamer een ondergeschikt amendement werd ingediend en het kabinet de Kamer daarom wilde ontbinden, vreesde de koningin dat het aanzien van het koningschap door dit politieke spel werd geschaad.

Het is niet verwonderlijk dat juist onder Emma de formateurs als minister-president een duidelijk andere positie innamen dan de overige ministers. Al meteen bij haar aantreden als regentes verwachtte koningin

Emma dat de formateur leiding zou geven aan de andere ministers. Zij zag haar taak bij de formatie beperkt tot het kiezen van de formateur. Zij achtte de formateur vervolgens verantwoordelijk voor de samenstelling en het functioneren van de ministersploeg. Zo stelde zij Van Tienhoven als premier verantwoordelijk voor het optreden van zijn medeministers, maar Van Tienhoven maakte deze rol niet bepaald waar. Hij gaf geen leiding aan het kabinet en liep achter de feiten aan. Ten slotte bleef het kabinet zitten, terwijl hij zelf opstapte. De volgende formateur, jhr. Joan Röell (1894-97), wist wel een reputatie als premier te vestigen en was daarmee weer de eerste sinds Donker Curtius.[59]

Bij de kabinetsformatie had de monarch dus nog steeds een politieke rol, omdat hij dan een (in)formateur moest benoemen. Inmiddels was ook de nog altijd bestaande gewoonte ontwikkeld dat de vorst de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State consulteerde. In 1897 vroeg Emma ook andere politieke personen om hun mening, zoals ministers van staat.[60] De vraag bij formaties is welke coalitie de meeste kans heeft en welke formateur uit dat oogpunt het meest voor de hand ligt. Daaruit ontwikkelde zich de ongeschreven regel dat eerst wordt gekeken of de grootste partij een kabinet kan vormen, omdat de grootste partij op de meeste instemming van de kiezers kan rekenen.

Sinds 1905 is het gebruik om ook de fractieleiders van de belangrijkste partijen te raadplegen. In 1905 vroeg koningin Wilhelmina alle fractieleiders om hun mening, behalve die van de sociaaldemocraten. In 1913 waren de sociaaldemocraten een zodanige machtsfactor geworden dat Wilhelmina niet langer om hen heen kon. Verder is er wel eens in een crisis van de regel afgeweken, zoals in 1935 bij de kritieke toestand van de gulden. Bij die gelegenheid had jhr. Frans Beelaerts van Blokland, de machtige vicepresident van de Raad van State, aan de koningin laten weten dat het horen van de fractievoorzitters niet nodig was en nergens was voorgeschreven. Hij gaf wel toe dat het conventie was geworden, maar die kon volgens hem worden afgeschaft.[61] Bij de vorming van het vijfde kabinet-Colijn in 1939 werden de fractievoorzitters inderdaad niet betrokken. Daardoor was onvoldoende rekening gehouden met de parlementaire verhoudingen, zodat de Tweede Kamer het kabinet meteen ten val bracht.[62]



Prinses Wilhelmina en koningin-regentes Emma, bezoek aan Leeuwarden in 1892. Emma slaagde er met succes in om het koningshuis populair te maken door zich met Wilhelmina veelvuldig te laten zien. Met dit publiciteitsoffensief gaf zij het koningschap een stevige ceremoniële basis.

Het is de verdienste van koningin Emma geweest dat zij de nieuwe verhoudingen tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer heeft ingezien en het functioneren van de monarchie daaraan heeft aangepast. Dit is een belangrijk aspect van haar regentschap, waaraan tot nu toe nauwelijks aandacht is besteed. Vanaf het begin van haar regentschap heeft zij zich laten bijstaan door bekwame adviseurs, zoals de genoemde Röell, die haar schoolden in constitutionele verhoudingen. Emma had niet een gesloten aristocratisch, maar een modern, populair koningschap voor ogen.[63] Zij zag in dat een moderne monarch moest werken aan de relatie met het volk en reisde met Wilhelmina heel het land door om contact met de bevolking te leggen.[64] Bij externe contacten had zij oog voor ritueel en glamour en daarmee versterkte zij het koningschap als nationaal symbool. Aan de andere kant was zij streng constitutioneel. Zij achtte de ministers volledig verantwoordelijk voor het regeringsoptreden. Als vorstin wilde zij boven de partijen blijven staan.[65] Zo veranderde de functie van het koningschap in die van toezichthouder.

Zoals al de revue heeft gepasseerd, leidden de gebeurtenissen in 1868 al tot een meer ingetogen positie voor het koningshuis, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement volledig en exclusief bleek te zijn en het overwicht bij het parlement kwam te liggen. Bovendien vormden deze gebeurtenissen een belangrijk leerproces, waarin groepen binnen en buiten het parlement zich als partijen in een democratie leerden gedragen. Het was dus niet verwonderlijk dat men zich in partijen ging organiseren. Abraham Kuyper was de eerste die in 1879 daadwerkelijk een politieke partij oprichtte voor de antirevolutionairen. De formalisering van het minister-presidentschap door Kuyper leidde tot een meer ceremoniële rol voor de monarchie.

Het minister-presidentschap: een al bestaande praktijk

De verkiezingen in 1901 leidden tot een overwinning van de christelijke partijen. Dat stelde Abraham Kuyper in staat om een coalitiekabinet te vormen met antirevolutionairen en katholieken. Kuyper was een dominante man die ook meteen de leiding van het kabinet op zich nam. Op 23 oktober keurde Wilhelmina de door het kabinet voorgestelde wijziging van het reglement van orde voor de ministerraad goed. Hierin werd bepaald dat de voorzitter voor bepaalde of onbepaalde tijd door de Kroon werd benoemd.[66] Wilhelmina stond achter de aanpassing van het reglement: 'Bij een verandwoordelijk en homogeen kabinet is het noodzakelijk dat er zij een primus inter pares. Anders is er altijd rusie welke de Kroon dan moet bijleggen hetgeen voor het hoofd van den Staat zeer verkeerd is…'[67] En zo benoemde zij Kuyper – hoewel zij hem persoonlijk moeilijk kon uitstaan – voor onbepaalde tijd tot voorzitter.[68]

Tijdens de behandeling van de begroting op 29 november 1901 vroeg de vrijzinnig democraat Hendrik Drucker aan Kuyper waarom deze nu opeens een coalitie kon vormen met de katholieken. In het verleden had hij namelijk gezegd: 'Ik wijs zoo beslist mogelijk de gevolgtrekking af, alsof wij saam als één man met hen (de Roomsch-Katholieken) konden optrekken. Dat dit *niet* kan, ligt aan onze glorieuze historie; dat dit *niet* kan, ligt aan het *bloed der martelaren*, dat gevloeid heeft.'[69] Verder merkte Drucker op dat het kabinet geneigd was tot centralisatie, zoals bleek uit

het gewijzigd reglement voor de ministerraad, waarvan hij hoopte dat dit openbaar zou worden. Een paar dagen later vervolgde de liberale leider Hendrik Goeman Borgesius dit thema, want het was volgens hem nog niet zo lang geleden dat Kuyper had gezegd dat een kabinetsformateur de eenheid van het licht moest zijn en dat de andere ministers de stralen waren. Ietwat cynisch merkte hij op: 'Al zijn de ambtgenooten van den Minister ook nog zoo bekwaam, zij zullen den Premier toch gaarne huldigen als de bron, de eenheid van het licht, en zij zullen zich gaarne – ik ben er van overtuigd – met de meer ondergeschikte rollen van lichtgevende stralen tevreden stellen.'[70]

Volgens Borgesius had Kuyper in het verleden grote nadruk gelegd op de gewenste homogeniteit van een kabinet. Kuyper had namelijk het kabinet-Pierson – Borgesius maakte er deel van uit – gebrek aan homogeniteit verweten. Dit kabinet had destijds openlijk toegegeven dat het uit verschillende liberale stromingen bestond, maar wel verklaard dat er eensgezindheid bestond over het beleid. Ten aanzien van Kuypers kabinet – dat minstens zo uiteenlopende partijen omvatte – wilde Borgesius er echter geen punt van maken, omdat er geen alternatieven waren. Tussen de regels door verweet hij Kuyper wel vergaand opportunisme.

Kuyper antwoordde op 4 december dat het reglement van orde voor de ministerraad huishoudelijk van aard was, maar dat hij al stappen had ondernomen om het aan de Kamers te zenden.[71] Het kabinet was bereid verantwoordelijkheid voor het reglement te nemen, alle ministers hadden het ondertekend. De dag erna stelde Kuyper dat het zich vanaf het begin had gepresenteerd niet als homogeen, maar als een coalitiekabinet, 'gebaseerd op de methode van wederzijdsche inschikkelijkheid'.[72] Hij verzette zich ertegen dat Kamerleden individuele kabinetsleden aan de tand wilden voelen over hun eigen ideeën, omdat zij de coalitie al als zodanig hadden erkend. Hij betwistte de stelling van Goeman Borgesius dat het kabinet zwak was omdat het een coalitie was, en repliceerde dat men nog zwakker was 'als men feitelijk een coalitie-Kabinet heeft onder den *naam* van een homogeen Kabinet' en hij verwees naar het kabinet-Pierson en liet niet na te vermelden dat Borgesius er deel van had uitgemaakt.[73]

Foto rond 1900 van Hendrik Goeman Borgesius (1847-1917), jarenlang liberaal Kamerlid, minister van Binnenlandse Zaken (1897-1901), in 1905 kabinetsformateur en ten slotte voorzitter van de Tweede Kamer (1913-1917). Vooraanstaand liberaal politicus, na 1893 fractieleider van de vooruitstrevende liberalen in de Tweede Kamer. Als Kamervoorzitter vermaard vanwege zijn versprekingen.

In de daaropvolgende jaren werd er in de Tweede Kamer niet meer gesproken over het gewijzigde reglement van orde.[74] Drie jaar later, in 1904, stond echter in het voorlopig verslag over de begroting voor 1905 dat enkele leden bezwaar hadden tegen de instelling van een permanent voorzitterschap van de ministerraad. Het bezwaar luidde dat 'allicht de Minister die voorzit, grooteren invloed en eene hoogere positie verkrijgt dan de andere Ministers'. Andere leden hadden echter opgemerkt dat een permanente voorzitter juist bevorderlijk was voor een goede gang van zaken en dat het in de regel wel de kabinetsformateur zou zijn die het beleid zou coördineren.[75]

In de memorie van antwoord stelde minister van Financiën, de katholiek Jan Harte van Tecklenburg, namens de regering dat het reglement van de ministerraad in strikte zin niets regelde over een permanente voorzitter. De voorzitter werd, aldus de memorie, voor bepaalde of onbepaalde tijd benoemd door de koningin. Bovendien wees de memorie erop dat in de praktijk niets was veranderd, omdat ook bij vorige kabinetten steeds dezelfde minister had voorgezeten: 'Het eenige verschil met vroeger is dat thans de aanwijzing door de Koningin geschiedt.'[76] Dat laatste was een onvolledig antwoord. Het reglement bepaalde namelijk dat de Kroon zou aanwijzen – zoals de regering verderop een keer in de memorie liet vallen – en dat wil zeggen de koningin samen met de verantwoordelijke minister.

Verder meende de regering dat de minister-president geen grotere invloed of een hogere positie had, omdat hij in de ministerraad slechts één van de acht leden was. Evenmin achtte zij het relevant of de aanwijzing door de koningin dan wel de raad zou plaatsvinden. Zij had gekozen voor de koningin, omdat ook de voorzitters van de Kamers en de vicepresident van de Raad van State door haar werden benoemd. Het was duidelijk dat de regering geen zin had in discussie: 'Naar buiten werkte dat voorzitterschap vroeger niet en werkt het ook nu niet.'[77] Zij liet daarop meteen volgen dat de ministerraad en niet de voorzitter bepaalde wie het algemene regeringsbeleid in de Staten-Generaal zou verdedigen. De *NRC* publiceerde een uittreksel van de memorie waarin ook bovengenoemde gedeelten waren opgenomen, maar onthield zich verder van commentaar.[78] *De Standaard*, het antirevolutionaire dagblad dat Kuyper had opgericht en waarvan hij hoofdredacteur was geweest, besteedde er geen enkele aandacht aan. Ook de Kamer ging aan haar eerdere oprisping voorbij. Daarmee was de discussie over het minister-presidentschap onder het kabinet-Kuyper beëindigd.

Kuyper als rolmodel voor het minister-presidentschap?

In 1905 vonden verkiezingen plaats en daarna trad het kabinet-De Meester aan. Als reactie op de dominantie van Kuyper zou de Kroonbenoeming van een permanente voorzitter van de ministerraad in 1905 weer uit

het reglement verdwijnen, maar dat betekende alleen dat er weer een kloof ontstond tussen praktijk en regel. Bij gelegenheid van het voorlopig verslag voor de begroting van 1906 vroegen Kamerleden of het kabinet de in 1901 aangebrachte wijzigingen wilde schrappen, vooral ten aanzien van de positie van de voorzitter.[79] In de memorie van antwoord meldde minister van Financiën De Meester dat het kabinet het reglement al in die zin had aangepast.[80] Inderdaad stond er nu dat de ministers uit hun midden een voorzitter moesten kiezen voor de tijd van één jaar.[81]

De *NRC* juichte deze wijziging toe, omdat daarmee de gelijkheid tussen de ministers werd hersteld. Zij vond de wijziging eigenlijk niet ver genoeg gaan, omdat de voorzitter voor een jaar werd benoemd en daarmee toch zijn stempel op het kabinet zou kunnen drukken. Volgens de *NRC* eiste het principe van homogeniteit tussen de ministers dat zij gelijk waren, en een minister-president zou deze gelijkheid verstoren. Zij pleitte voor een roterend voorzitterschap van enkele maanden.[82] In dezelfde editie nam de *NRC* ook de positieve reactie van *De Nieuwe Courant* op, die hoopte dat de aanduiding 'minister-president' uit het taalgebruik zou verdwijnen, omdat volgens constitutionele gewoonte de onderlinge verhouding tussen de ministers moest worden gekenmerkt door gelijkwaardigheid.

Een paar dagen later ging de *NRC* een discussie aan met *De Residentiebode* over de vraag of het verschil maakte als de voorzitter zou worden benoemd door de ministers zelf, in plaats van door de Kroon. *De Residentiebode* meende dat de koninklijke macht erdoor zou worden beknot, maar de *NRC* bracht daartegen in dat het reglement al werd vastgesteld door de Kroon, zodat dan sprake zou zijn van delegatie. Een interne benoeming betekende volgens haar alleen maar dat de koningin de 'zeer onbeteekenende functie' van het voorzitterschap benadrukte. De *NRC* geloofde dat deze voorstelling van zaken niet in de smaak viel van *De Residentiebode*, omdat die de voorkeur zou geven 'aan een president-minister naar Engelschen en Kuyperiaanschen trant'.[83] Volgens de *NRC* zou *De Residentiebode* het eigenlijk met haar eens moeten zijn, omdat de minister-president zich in Groot-Brittannië opdrong aan de Kroon. De *NRC* beriep zich daarvoor op Bagehot. Los van de vraag of Bagehot de Engelse praktijk goed beschreef, ging zij de vraag uit de weg of de praktijk in Nederland heel anders was.

Verder beriep de *nrc* zich met veel bombarie op Thorbecke, die ervoor had gewaarschuwd dat nabootsing van de Engelse minister-president het koningschap inhoudelijk overbodig zou maken. Zoals in het hoofdstuk over de grondwetsherziening van 1848 aan de orde kwam, zette Thorbecke zich waarschijnlijk af tegen het minister-presidentschap, omdat hij niet overweg kon met Schimmelpenninck als eerste minister-president. De *nrc* vermeldde er niet bij dat Thorbecke, toen hij eenmaal minister was, zelf de macht van de monarch had ingeperkt. Hij had het minister-presidentschap niet nodig gehad om zich als primus inter pares te manifesteren, zoals hij ooit formuleerde: 'een ministerie [kabinet – ds] behoeft, gelijk eene politieke partij, een hoofd, een man, die, meer dan de overige leden, de eenheid, de algemeene beginselen van beleid vertegenwoordige en daarvoor aansprakelijk zij'.[84] In dit wijdere perspectief probeerde de *nrc* in feite de formele erfenis van Thorbecke veilig te stellen. Het zou echter de laatste stuiptrekking zijn tegen het vaste voorzitterschap.

In dezelfde editie publiceerde de *nrc* de berichtgeving van het liberale dagblad *Het Vaderland* – Goeman Borgesius was er hoofdredacteur van geweest –, dat verheugd was dat het premierschap weer verdween. *Het Vaderland* noemde het de schepping van Kuyper en refereerde eraan dat zij vier jaar geleden 'tegen dit nieuwe on-Nederlandsche instituut' de strijd had aangebonden.[85] Het blad sloot zich aan bij de wens van *De Nieuwe Courant* dat de term 'minister-president' in onbruik mocht raken, en hekelde evenals de *nrc* het halfslachtige besluit van het kabinet om uit te gaan van een jaarlijkse benoeming met herverkiezing in plaats van het oude roulerende voorzitterschap.

De opstelling van de *nrc* was wel wat merkwaardig, want bij de formalisering van het minister-presidentschap in 1901 had zij geen aanleiding gezien voor opmerkingen. Naar aanleiding van kritiek vanuit de Tweede Kamer op de aanpassing van het reglement had de krant Kuyper gewoon aangeduid als de 'minister-president', zonder zelfs iets op te nemen van de discussie.[86] Haar reactie bij het aantreden van het kabinet-De Meester leek meer een reactie op het kabinet-Kuyper te zijn dan aversie tegen een minister-presidentschap. Het was de vorm waarin zij met Kuyper afrekende. Voortdurend had zij het tere punt naar voren gebracht dat Kuyper weliswaar heel veel wetgeving op stapel had gezet, maar zeer weinig had bereikt. Met het terugwijzigen van het reglement van orde was de erfenis

van het kabinet-Kuyper letterlijk ongedaan gemaakt. De *NRC* was representatief voor de liberalen, die in Kuypers antirevolutionaire beweging een bedreiging zagen voor hun gedachtegoed en verworvenheden. Kuyper was representant van een nieuwe tijd en had weinig op met volksvertegenwoordigers die onafhankelijk van kiezers zelf beslisten wat het beste was voor het volk. Kuyper dacht juist vanuit en voor zijn specifieke achterban.

Maar tussen droom en daad van de liberale kranten en Kamerleden stonden kennelijk wetten in de weg en praktische bezwaren, want hoewel de lettertjes over het voorzitterschap van de ministerraad werden veranderd, bleef de praktijk gewoon bestaan. De liberaal Theodoor de Meester begon als 'tijdelijk' voorzitter van de ministerraad, maar hij bleef ook na een jaar voorzitten. Hoewel de Kamer in het kader van de begrotingsbehandeling in 1905 het verzoek had gedaan om in het reglement het vaste voorzitterschap te schrappen en het kabinet dit al op eigen initiatief had gedaan, werd De Meester verder gewoon aangeduid als kabinetsleider en minister-president. Wel voerden bijna alle ministers bij de algemene beraadslagingen in 1905 weer zelf het woord.[87] Maar dat was van korte duur, want het jaar erna werd De Meester als voorzitter van de ministerraad het centrale aanspreekpunt.[88]

De usance van een permanente voorzitter bleef bestaan. Met een enkele uitzondering betrof het tot de Tweede Wereldoorlog steeds de formateur van het kabinet. De liberaal Pieter Cort van der Linden zou zich tijdens de Eerste Wereldoorlog intensief met de internationale politiek bemoeien en de Kamer regelmatig daarover te woord staan, in plaats van de minister van Buitenlandse Zaken. Bovendien speelde hij een beslissende rol in de onderhandelingen met Duitsland om de neutraliteit te handhaven. Daarnaast trad hij ook op wanneer algemeen kabinetsbeleid in het geding was. Hij meende zelfs dat de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet afhankelijk was van zijn individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Als hij faalde, dan zou hij ook als kabinetsleider falen en daarmee het hele kabinet.[89] In 1918 werd bepaald dat ministers met de voorzitter van de ministerraad moesten overleggen als het zaken betrof waarbij algemeen regeringsbeleid was betrokken. In 1922 zou het reglement van orde opnieuw voorzien in een permanente voorzitter van de ministerraad, maar nu gekozen vanuit de raad zelf.

Hendrik Colijn – de opvolger van Kuyper als leider van de antirevolutionaire partij – gedroeg zich als een echte minister-president, die Nederland vertegenwoordigde op buitenlandse conferenties en aanwezig was bij de ontvangst van buitenlandse staatshoofden. Hij presideerde verder de commissies van de ministerraad – een nieuw verschijnsel – en afficheerde zich als regeringsleider. In 1937 werd voor de minister-president het ministerie van Algemene Zaken ingesteld. Het was vooral bedoeld om deze als voorzitter van de ministerraad te ondersteunen. Dat de minister-president eerstverantwoordelijke was voor de relatie met het koninklijk huis, kwam tot uitdrukking in de begroting van Algemene Zaken, waarvan die van het koninklijk huis deel uitmaakte. In 1945 sprak het reglement van orde van de ministerraad voor het eerst uitdrukkelijk over de minister-president als voorzitter van de ministerraad.[90]

De formalisering van het minister-presidentschap door Kuyper was eigenlijk een kroon op het werk van eerdere generaties, toen Schimmelpenninck en Donker Curtius het precedent hadden geschapen. Het minister-presidentschap kreeg zo een plaats binnen het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele verhoudingen.

Conclusie

In 1901 kwam Abraham Kuyper boven het politieke maaiveld uit door de keuze van de kiezers. Kuyper, die eigenlijk een bepaalde levensbeschouwelijke groep vertegenwoordigde – namelijk de protestantse 'kleine luyden' –, werd zo de leider van het land. De mening van de koningin deed voor de keuze van een formateur niet meer ter zake. Zoals al is gebleken bij de benoeming van Emma tot regentes, had de monarchie een toezichthoudende functie gekregen. Emma probeerde op andere gebieden nog wel macht uit te oefenen, maar dat werkte niet meer. Voor benoemingen, zelfs in het militair regiment voor het koninklijk huis, was de minister verantwoordelijk. In de daadwerkelijke politiek moest de vorst nu bij voorkeur onzichtbaar blijven.

Zo besloot de Tweede Kamer in 1906 om niet langer op de troonrede te reageren met een adres van antwoord. Zij kon immers vlak daarna bij de begrotingsbehandeling een debat aangaan met het kabinet.[91] Daarmee

verloor de troonrede eigenlijk alle politieke betekenis. De monarch verwoordde nu met het uitspreken van de troonrede alleen nog met veel decorum het kabinetsbeleid. Het eigenlijke gevecht verplaatste zich naar de begrotingsbehandeling in de Kamer. De troonrede was de meest publieke vorm geweest van de politieke macht van het koningshuis; nu ging ook deze politieke realiteit verloren. Het koningshuis was aan de zijlijn van het politieke leven komen staan. Daar hield het een rol, namelijk als toezichthouder op de constitutie en als centrum van eenheid en identiteit.

De introductie van een permanente voorzitter van de ministerraad betekende dat er een vast leiderschap ontstond voor het kabinet als geheel. Deze persoon coördineerde de bijeenkomsten en de standpunten van de diverse ministers en zorgde daarmee voor de homogeniteit van het kabinet. Hij werd voor de buitenwereld het aanspreekpunt voor het kabinetsbeleid. Dit had als gevolg dat het kabinet als instituut meer zichtbaar werd. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, is dit een langzaam proces geweest, terwijl anderzijds de aanzetten daartoe al duidelijk in 1848 werden gegeven. In 1848 traden achtereenvolgens Schimmelpenninck en Donker Curtius de facto op als minister-president en konden zij ook duidelijk op het kabinetsbeleid een stempel zetten, hoewel Schimmelpenninck het moest afleggen tegen de koning en Thorbecke. In de periode daarna was de figuur van minister-president weliswaar niet formeel aanwezig, maar toch in wording. Zo regisseerde Thorbecke 'zijn' kabinetten in de praktijk, zoals naar voren komt in het hoofdstuk over de Aprilbeweging.

Ook tijdens andere kabinetten trad de formateur op als primus inter pares. Bij de beschreven gebeurtenissen in 1866 is het opvallend dat Mijer het formateurschap uit de weg ging, wellicht omdat dit en de daaraan gekoppelde vooraanstaande positie in het kabinet moeilijk verenigbaar waren met zijn plan om vroegtijdig uit het kabinet te stappen teneinde gouverneur-generaal te worden. Van Zuylen trad vervolgens op als formateur en was het aanspreekpunt, totdat hijzelf onder vuur kwam te liggen en Heemskerk zijn spilpositie in het kabinet overnam. Opvallend aan diens officieus minister-presidentschap was dat hij namens het kabinet het woord voerde en dus de algemene zaken behartigde. Het minister-presidentschap in Nederland kent dus een lange traditie.

De formalisering van het minister-presidentschap door Kuyper en diens kabinet symboliseerde ook het einde van de liberale hegemonie. Met aanvankelijke onderbrekingen zou een lange reeks christelijke kabinetten aantreden. Het liberale kabinet-De Meester (1905-1908) was weinig slagvaardig en ten slotte zouden de liberalen met het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) er in 1917 nog net in slagen om het algemeen kiesrecht te realiseren als uiterste consequentie van het liberalisme, waar de meeste van hen – Thorbecke voorop – lange tijd tegen waren geweest. Thorbecke had zijn stempel gedrukt op de negentiende eeuw, omdat de liberalen in hem hun geestelijk vader waren gaan zien. Zoals in het eerste hoofdstuk is beschreven, was Thorbecke tegen het minister-presidentschap geweest, maar nu was het er dan toch van gekomen. Thorbecke had niets met christelijke politiek en partijvorming, en alles waar hij tegen leek te zijn geweest – ook democratie – was aan het begin van de twintigste eeuw werkelijkheid geworden.

Uit het voorgaande blijkt dat er al vanaf de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid een verband bestond tussen het formateurschap en de positie als voorzitter van de ministerraad: de formateur was qualitate qua bestemd voor het voorzitterschap. Het lag voor de hand dat de formateur als geestelijk vader van het kabinet de eerstaangewezene was om interne discussies te leiden en strubbelingen op te lossen. Deze praktijk ontstond dus niet pas later.[92] Zelfs al vóór de grondwet van 1848 trad formateur Schimmelpenninck op als voorzitter en minister-president. Hetzelfde gold voor Donker Curtius, wiens minister-presidentschap enigszins in vergetelheid is geraakt.[93] Vervolgens zijn formateurs doorgaans de bindende kracht van het kabinet geweest en hoewel formeel geen minister-president, zijn zij in feite wel als eerste onder de ministers opgetreden. Dat is ook wel logisch omdat de formateur de grondlegger van het kabinet is; hij kiest de ministers uit en maakt een bepaalde combinatie en is daarmee ook grondlegger van het kabinetsprogramma. Dat initiatief maakt een formateur tot geestelijk vader en aanjager van een kabinet.

Uit dit onderzoek blijkt tevens dat het formateurschap een logisch vervolg kreeg in zowel het minister-presidentschap als het voorzitterschap van de ministerraad.[94] Bovendien maakte een formele toerbeurt in het voorzitterschap een premierschap niet onmogelijk, zoals bij Thorbecke

het geval was.[95] Bij Thorbecke zaten de ministers wel om beurten de ministerraad voor, maar in feite regisseerde Thorbecke als formateur van het kabinet ook het optreden daarvan. Het formateurschap gaf de desbetreffende minister meestal al zijn status van primus inter pares. Dit betekent dat het premierschap niet was afgeleid van het voorzitterschap van de ministerraad. Met het minister-presidentschap werd de positie van het kabinet versterkt ten koste van de koning. De discussie over het regentschap van Emma laat al zien hoe vanzelfsprekend men het koningschap gebonden achtte aan de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor men weinig belang kon hechten aan de persoon van de regent. Kuyper maakte zichzelf met zijn voorstel van een permanente voorzitter materieel tot 'tegenkoning'. De monarchie werd daarmee (nog) verder van de regering af geplaatst. Tegelijkertijd werd de homogeniteit van het kabinet versterkt. Deze constitutionele verhoudingen zijn sindsdien niet ingrijpend gewijzigd.

Kuyper was de eerste premier die als zodanig nadrukkelijk een politieke rol wilde spelen. Het geprofileerde premierschap van Kuyper werd, waarschijnlijk mede door zijn beroep op de goddelijke openbaring, niet op prijs gesteld en werd gecorrigeerd door het permanente minister-presidentschap te ontkennen. In feite ontkende hij zijn verantwoordingsplicht via een krachtig, autoritair leiderschap. Zoals ook uit latere ontwikkelingen bleek, was juist een minister-president gewenst die het kabinetsbeleid coördineerde en dus primair bestuurder was.

Sinds 1848 kent Nederland een traditie van zakelijke premiers, zonder presidentiële allures.[96] Een dergelijk low profile minister-presidentschap doet het meest recht aan de individuele verantwoordelijkheid van ministers en het principe van onderlinge gelijkwaardigheid. Schimmelpenninck en Donker Curtius droegen het premierschap niet sterk uit. Van Hall vond zijn premierschap weliswaar zo belangrijk dat hij in 1861 aftrad toen zijn medeministers dit na een jaar niet wilden verlengen, maar hij gedroeg zich niet als sterk leider. Zelfs Colijns regeringen berustten op coalities en dus op compromissen. Het hier beschreven optreden van Kuyper vormde in feite een uitzondering op de regel en leidde daardoor ook tot een verdere afbakening van diezelfde regel.

Zelfs tijdens het kabinet-Kuyper bleef de nadruk liggen op de individu-

ele ministeriële verantwoordelijkheid; daarbij kwam de collectieve verantwoordelijkheid voor het kabinetsbeleid, door alle ministers gelijk gedragen; de premier had daarbij geen specifieke plaats. Kuyper heeft met zijn poging tot formalisering van het minister-presidentschap geholpen om de koudwatervrees van de Nederlandse politiek hiervoor te bestrijden. Het bleek heel goed mogelijk een minister-presidentschap te creëren dat vooral intern was gericht en waarbij de ministers gelijkwaardig bleven. Deze naar binnen gekeerde rol van het premierschap gaf en geeft de ceremoniële functie van het koningschap veel ruimte.

Dat het zo lang heeft geduurd voordat het permanente premierschap zich heeft gevestigd, had waarschijnlijk te maken met de aversie ertegen van Thorbecke. Thorbecke verzette zich in 1848 tegen het minister-presidentschap van Schimmelpenninck, omdat Schimmelpenninck zijn concurrent was. Eenmaal zelf in het kabinet, vormde hij meteen de spil daarvan. Thorbecke beperkte zijn rol als kabinetsleider wel tot de nationale politiek, en dan vooral de Kamer, want hij had, evenals zijn tijdgenoten, weinig op met volksdemocratie. Zijn vooraanstaande plaats binnen het Nederlandse liberalisme en de vooraanstaande plaats van de liberalen in de negentiende eeuw hebben ook wat dat betreft hun sporen nagelaten. Die erfenis heeft waarschijnlijk ook de gelijkwaardigheid van de ministers vanzelfsprekend gemaakt. Fascinerend genoeg heeft het minister-presidentschap zich niet ten koste van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid ontwikkeld. Dit was geen onderwerp van debat. Apart van zaken die het algemeen beleid van het kabinet betreffen, zijn ministers heer en meester op hun eigen vakgebied. Er is geen president of premier opgestaan die andere ministers kan overrulen; iedere minister blijft eindverantwoordelijk voor zijn ministerie.[97]

De publieke rol van de minister-president is in de loop van de twintigste eeuw echter wel versterkt; hij fungeert steeds meer als het gezicht van het kabinet. Dit hangt ongetwijfeld samen met het publieke aspect dat bij de ministeriële verantwoordelijkheid steeds belangrijker werd. Vóór 1848 was ministeriële verantwoordelijkheid vooral op de koning gericht, die bijna absolute zeggenschap uitoefende. Vervolgens kreeg de Kamer steeds meer overwicht. Evenals in 1848 vormden ook de gebeurtenissen in 1866 en 1868 een scharnierpunt. Het parlementaire systeem werd volwassen, want de verschillende groepen leerden zich als partijen te gedra-

gen en in de strijd werd ook een beroep gedaan op de publieke opinie. Daarna werd de kiezer door de uitbreiding van het kiesrecht en de daadwerkelijke vorming van politieke partijen steeds belangrijker. Het premierschap van Kuyper symboliseerde de toegenomen invloed van de kiezer. Hij vormde immers in 1879 de eerste politieke partij en stond ook voor bepaalde beginselen, die hij namens zijn achterban wilde uitdragen. In het Verenigd Koninkrijk vond een soortgelijke ontwikkeling plaats. In 1832 met de Reform Act was er het omslagpunt van koninklijke zeggenschap naar parlementaire dominantie en vanaf de tweede Reform Act van 1867 kwam de publieke opinie centraal te staan.[98] In die zin was de formalisering van de praktijk van het minister-presidentschap door Kuyper een laatste beslissende stap in de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten, die met de grondwetsherziening in 1848 was ingezet. Vanaf Kuyper begon voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele machten, ondanks alle incidenten en tegenkrachten, een periode van consolidatie.

7

Conclusie: ministeriële verantwoordelijkheid als evenwichtsmechanisme

De herziening van de grondwet in 1848 is een belangrijk moment geweest voor het Nederlands staatsbestel en voor de verhouding tussen de constitutionele machten: koning, kabinet, Kamer en kiezers, de vier k's. De nieuwe bepaling over de onschendbaarheid van de koning vermeldde ook: de ministers zijn verantwoordelijk. Begrijpelijk was ook toen al dat een verantwoordelijke minister niet kon functioneren zonder het aan zijn optreden gekoppelde vertrouwen van de Kamer. Later, tijdens de crises van 1866 en 1868, zou blijken dat het ontbreken van vertrouwen geen rechtvaardiging hoefde.

Al tijdens de grondwetsherziening werd geëxperimenteerd met het minister-presidentschap. Zo traden Schimmelpenninck en ook Donker Curtius in 1848-1849 de facto op als premier. Vervolgens raakte die functie een tijd buiten beeld. Dit had alles te maken met Thorbecke, die zich tegen een dergelijke functie verzette toen Schimmelpenninck haar vervulde. Toen hij echter zelf aan het roer kwam te staan, gedroeg hij zich wel degelijk als de onbetwiste leider van het kabinet. Zijn kabinetten beraadslaagden zonder de koning en hij trok koninklijke bevoegdheden naar zich toe.

In de beginperiode na 1848 waren de verhoudingen tussen de constitutionele machten en de strekking van de ministeriële verantwoordelijkheid nog diffuus. Immers: welke bevoegdheden bleven nog bij de koning, hoe los stond het kabinet van de (Tweede) Kamer, wat waren de procedures in die Kamer om met zaken en met elkaar om te gaan en wat had de kiezer te zeggen. De relatie tussen deze vier k's werd als het ware onderhouden door het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Lessons to be learned

De gebeurtenissen van 1848, 1853, 1866, 1868, 1884 en 1901 zijn geselecteerd als ijkmomenten waarop de ministeriële verantwoordelijkheid een prominente rol speelde. In het navolgende zal worden samengevat wat de relevantie was van deze gebeurtenissen voor de ministeriële verantwoordelijkheid en voor de verhouding tussen de constitutionele machten, en welke ontwikkelingen daarvan het gevolg waren.

De grondwetsherziening van 1848

Met de grondwetsherziening van 1848 werd de politieke ministeriële verantwoordelijkheid voor het eerst formeel geregeld. Uit dit onderzoek blijkt opmerkelijk genoeg dat politici van liberaal tot conservatief de regeling in de grondwet toejuichten. Er leefden echter wel allerlei, elkaar deels uitsluitende interpretaties van de desbetreffende grondwetsbepaling. Ministeriële verantwoordelijkheid werd in die periode door de verschillende groeperingen niet als een strijdpunt ervaren, omdat zij werd opgevat als een relationeel criterium en niet zozeer als een vaste regel. Men gebruikte het begrip als een manier om de constitutionele machten af te bakenen. Het begrip was zo breed dat het ook latere ontwikkelingen kon omvatten.

In het verlengde hiervan vonden zowel conservatieven als liberalen het bestaan van een kabinet als constitutionele macht tussen koning en Kamer vanzelfsprekend. Daarbij werd ook uitgesproken dat ministers moesten opstappen als zij niet het vertrouwen van de Kamermeerderheid genoten. Het vertrouwensbeginsel werd dus al meteen geformuleerd. Dit beginsel werd niet gescheiden van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals tegenwoordig in de juridische literatuur, maar vormde daarvan een onderdeel. Het recht van de regering om de Kamer te ontbinden, gold als een ander aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid en fungeerde als tegenwicht van het vertrouwensbeginsel. Zo kon de basis worden gelegd voor een systeem met vier constitutionele machten – koning, kabinet, Kamer en kiezer – die elkaar in balans hielden.

Koning Willem II was de grote initiator van de grondwetsherziening en dankzij zijn inspanningen werd deze tot een goed einde gebracht. Hij wist de herziening betrekkelijk snel door de Raad van State, het kabinet

en de verschillende Kamers te loodsen. Als onpartijdig vorst stond hij boven de diverse belangen. Hij creëerde hiermee een nieuwe rol voor de monarch, namelijk als bemiddelaar tussen de wensen van het volk, die van de Tweede Kamer en van het kabinet. Dit zou ook meteen de laatste keer zijn dat een koning een dergelijk huzarenstukje leverde.

De Aprilbeweging in 1853

Bij het conflict rond de Aprilbeweging in 1853 hielden het liberale kabinet-Thorbecke en de Tweede Kamer te weinig rekening met de gevoelens onder het volk. De koning echter toonde begrip voor de volkswoelingen en kwam tegemoet aan de publieke opinie door naar de klachten te luisteren. Spannend is dat consensus leek te ontstaan over de interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk dat het begrip niet zozeer een bepaalde inhoud regelde, als wel ging over de verhouding tussen de constitutionele machten en derhalve relationeel van aard was. Zo vond men dat de koninklijke onschendbaarheid kon samengaan met zelfstandige bevoegdheden voor de koning als aparte constitutionele macht. Het optreden van de koning in 1853 herstelde de verstoorde relatie tussen enerzijds de kiezer en anderzijds het kabinet en de Kamer. De koning was toen nog steeds een machtsfactor van betekenis. De gebeurtenissen rondom de Aprilbeweging vormen een mooie illustratie van hoe de ministeriële verantwoordelijkheid fungeerde als evenwichtsmechanisme tussen de constitutionele machten.

De Aprilbeweging liet zien dat de constitutionele machten feitelijk niet solitair konden opereren, maar in relatie met elkaar stonden. Het kabinet-Thorbecke liet een explosieve situatie ontstaan door te weigeren gehoor te geven aan de maatschappelijke onrust. Dit machtsvacuüm werd alleen maar groter omdat ook de Tweede Kamer in haar ivoren toren bleef zitten. Het protestantse volksdeel voelde zich door kabinet en Kamer in de steek gelaten en ging zich daardoor als tegenmacht mobiliseren; vooral orthodoxe protestanten organiseerden protestbewegingen, die veel publiciteit veroorzaakten. Door de passieve houding van kabinet en Kamer als constitutionele machten zag de koning zich gedwongen om het volk tegemoet te treden. De Aprilbeweging maakte in het volk en de kiezers het besef wakker dat ook zij een constitutionele macht konden vormen. In

het conflict raakte de verhouding tussen het kabinet en de overige constitutionele machten in onbalans. De afwachtende reactie van de Kamer vergrootte de onbalans, waardoor kiezers én koning veel ruimte kregen. Het kabinet werd als terugtredende macht vervolgens gecompenseerd door de koning als optredende macht. De koning nam de klachten van de kiezers serieus en stelde hen gerust. Het resultaat was uiteindelijk een andere samenstelling van kabinet en Kamer, waarmee tussen de constitutionele machten ook weer een nieuwe verhouding ontstond.

In de kranten werd een uitvoerig debat gevoerd over de mogelijke reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo achtte men dualisme tussen kabinet en Kamer noodzakelijk voor een effectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Ook werd betoogd dat de ministeriële verantwoordelijkheid tevens gold tegenover het volk. De les van deze gebeurtenis was dat kabinet en Kamer niet straffeloos hun gang konden gaan, zonder acht te slaan op de wensen en gevoelens van de bevolking.

Koning Willem III trad op als bemiddelaar tussen het kabinet en het orthodox protestantse volksdeel en speelde daarbij een constructieve rol. Opmerkelijk is dat er in de geschiedschrijving over de rol van de koning in deze kwestie een negatief beeld heerst en een positieve perceptie van het kabinet-Thorbecke, terwijl juist dit kabinet tekortschoot. De Aprilbeweging ontstond uit onrust en boosheid van het protestantse volksdeel, dat het liberale kabinet er niet ten onrechte van beschuldigde onzorgvuldig met zijn belangen te zijn omgegaan. Het protestantse volksdeel wordt doorgaans een reactionaire houding toegeschreven, terwijl het juist redenen had zijn wantrouwen over het kabinetsbeleid uit te spreken. De polarisatie was niet ontstaan door de orthodoxe protestanten, maar door de liberalen, die bewust de indruk vestigden dat zij zelf slachtoffer waren van een reactionaire beweging.

De kwestie-Mijer in 1866-1867

Ook in de kwestie-Mijer wisten de liberalen de affaire zo voor te stellen alsof de conservatieven zouden hebben geprobeerd om de situatie van vóór de grondwetsherziening van 1848 te herstellen. Het punt was echter dat de liberalen een radicale interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid waren gaan huldigen. Zij ontdekten hun kracht als oppositie

en gebruikten hun Kamermeerderheid om de regering op de knieën te dwingen. De gematigde formulering van de ministeriële verantwoordelijkheid in de grondwet werd in de daaropvolgende machtsstrijd met de conservatieven naar de prullenbak verwezen. De kwestie-Mijer luidde de eindfase in van de periode waarin de constitutie het kader vormde voor het politieke handelen.

Bij de overstap van minister van Koloniën Mijer naar het gouverneur-generaalschap van Indië stond de vraag ter discussie of en in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid ook voor benoemingen van functionarissen zou gelden. De opvatting won terrein dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het parlement volledig was en zich uitstrekte tot alles waartoe de ministers bevoegd waren.

Zoals is gebleken, was al bij het aantreden van het kabinet in 1866 bekend dat Mijer gouverneur-generaal van Indië wilde worden. De liberale pers leek dit echter expres te negeren om een negatief beeld van Mijer en de conservatieven te kunnen creëren. Het heftige Kamerdebat begin 1867 was een waarschuwend signaal aan de conservatieven dat de liberalen het kabinet aan hun Kamermeerderheid wilden onderwerpen en de grondwet naar hun hand gingen zetten. Het ging niet meer om gelijk hebben, maar om gelijk krijgen.

Ondertussen circuleerden talrijke interpretaties van ministeriële verantwoordelijkheid die opportunistisch werden ingezet in de politieke strijd. De liberalen probeerden de conservatieven uit het machtscentrum te verdrijven, terwijl de conservatieven er hun plaats verdedigden. De liberalen, in het bijzonder Thorbecke, hanteerden bij de kwestie-Mijer een andere betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid dan eerder. Zij meenden nu dat de koninklijke onschendbaarheid absoluut en alomvattend was en dat ministers voor alle regeringsdaden ten opzichte van het parlement verantwoordelijk waren. Ook de benoeming van een minister of ambtenaar vonden zij een handeling van het kabinet waarover verantwoording aan de Kamer moest worden afgelegd.

Bij de kwestie-Mijer eisten de liberalen een centrale rol op voor het parlement in het staatsbestel. Zij hadden daar zelf belang bij aangezien zij daar verreweg de grootste groep vormden. Die centrale rol benadrukten zij ook met een monistische visie op de verhouding tussen kabinet en

Kamer. De regering was in deze visie een verlengstuk van de volksvertegenwoordiging. Het kabinet moest volgens hen dus altijd op een Kamermeerderheid berusten. Conservatieven daarentegen zagen ministeriële verantwoordelijkheid niet als exclusief en alomvattend, maar beperkt tot situaties als het overtreden van wetten en het benadelen van het landsbelang. Bovendien verdedigde het Kamerlid Pijnappel een utilitaire vorm van ministeriële verantwoordelijkheid met zijn stelling dat deze alleen gold voor maatregelen die nog genomen konden worden en niet voor daden uit het verleden.

Verder ging de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen over het afbakenen van de betekenis en inhoud ervan, maar ook over de wijze waarop verantwoording kon en moest worden afgelegd. Men streed over de vraag of moties van orde ook konden worden gebruikt om de mening van de Kamer aan de regering bekend te maken; in feite ontstond tijdens de kwestie-Mijer de traditie van de politieke motie.

De Luxemburgse kwestie in 1867-1868

Bij de Luxemburgse kwestie werd het exclusieve karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid bevestigd. De ministeriële verantwoordelijkheid moest alleen gelden tegenover het parlement; herhaalde ontbindingen van het parlement waren niet acceptabel en de koning had geen eigen macht meer. Verder werd duidelijk dat gebrek aan parlementair vertrouwen betekende dat ministers dienden af te treden, ook als het vertrouwensgebrek onredelijk was. De schuldvraag bleek voor ministeriële verantwoordelijkheid niet relevant. Zo ontstond het primaat van het parlement en verdween het dualisme uiteindelijk uit de politiek. Het kabinet stond toen niet meer als zelfstandige macht tegenover de Kamer: al zijn bevoegdheden vielen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, die de Kamers konden controleren. Het verlangen van het parlement naar controle leek onbegrensd. Ministeriële verantwoordelijkheid werd langzamerhand als een regel geïnterpreteerd, terwijl het relationeel karakter steeds meer uit het zicht verdween.

De Luxemburgse kwestie vormde de apotheose van de machtsstrijd tussen de overwegend liberale Kamer en het conservatieve kabinet. Aller-

Menso Pijnappel (1830-1906) geportretteerd door Maurits Verveer rond 1870. Pijnappel was een jurist van conservatief-liberaal signatuur. In de periode 1866-1869 was hij Tweede Kamerlid en probeerde hij over en weer begrip te kweken, maar zonder resultaat. Daarna lange tijd senator. Pijnappel verkondigde een utilitaire interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

eerst verwierpen de liberalen de begroting van Buitenlandse Zaken. Zij keurden het buitenlands beleid af met betrekking tot Luxemburg, zonder dit daadwerkelijk te toetsen. De begrotingsverwerping was dan ook een louter politieke daad. Vervolgens besloot de regering om de Tweede Kamer opnieuw te ontbinden, omdat zij vond dat de Kamer zich onredelijk gedroeg. Op hun beurt keurden de liberalen ook deze ontbinding af, zonder inhoudelijk oordeel. Zij voerden impliciet aan geen vertrouwen meer in het kabinet te hebben.

De interpretatieproblemen rond de ministeriële verantwoordelijkheid draaiden niet zozeer om het vertrouwensbeginsel als zodanig. Zoals eerder is gebleken, werd dit beginsel al sinds 1848 toegepast. Wel was in 1866 en 1867-1868 nieuw dat het verlies aan vertrouwen niet inhoudelijk werd beredeneerd. De begroting kon zonder meer worden verworpen: een minister kon voortaan niet meer functioneren, wanneer alleen al het vertrouwen van de Kamer ontbrak.

Bij de herziening van de grondwet was Thorbecke groot voorstander geweest van dualisme tussen Kamer en kabinet, omdat hij vreesde dat anders een Kamermeerderheid haar wil aan de regering zou opleggen. Thorbecke wenste toen een sterke uitvoerende macht, die de almacht van de Tweede Kamer en de meerderheid daarbinnen zou kunnen beteugelen. In dat verband werd het recht tot benoeming van hoge functionarissen aan de regering en in het bijzonder aan de koning toegekend. Tijdens de gebeurtenissen in de periode 1866-1868 kwam dit dualisme echter onder druk te staan en werden de liberalen en Thorbecke voorstanders van een monistische relatie tussen parlement en regering. Immers, nu de liberalen in de Tweede Kamer de meerderheid bezaten, vreesden zij de wil van de meerderheid en het verlies van dualisme niet meer. De wereld van Thorbecke zoals hij die in 1848 had mee helpen vormgeven, was in de partijstrijd ten onder gegaan. Waarschijnlijk zag Thorbecke zich gedwongen mee te gaan met de jongere generatie liberalen: alleen in zijn 'Narede' bij zijn laatste *Parlementaire redevoeringen* bleef hij bij zijn oude standpunt.

Het door de liberalen gepresenteerde beeld van de grondwet van 1848 alsof deze volledige ministeriële verantwoordelijkheid impliceerde, waarvan de conservatieve regering van 1866 tot 1868 nog moest worden overtuigd, was een invention of tradition. In hun retorica creëerden de liberalen voortdurend een idiosyncratisch beeld van de praktijk – zij gingen met de feiten aan de haal – om hun argumenten kracht bij te zetten. Zij schiepen daarmee krachtige beelden die in de historische overlevering hebben doorgewerkt. Een voorbeeld hiervan is dat de liberalen verbloemden dat zij oppositiestrijd voerden en de indruk wekten dat de conservatieve regering alleen stond. De houding van de liberalen hoorde bij het politieke spel; zij speelden dit spel knapper dan de conservatieven. Zij konden flexibel omgaan met eerder ingenomen standpunten en vonden

nieuwe tradities uit om zo op creatieve wijze veranderingen in de politieke praktijk te bewerkstelligen. De conservatieven deden hetzelfde, maar met minder succes.

De inhoudelijke argumentatie van de conservatieven bij de Luxemburgse kwestie bleek echter te sterk om erdoorheen te breken. Niettemin verwierpen de liberalen de begroting van Buitenlandse Zaken en daarmee werd de regel gevestigd dat het kabinet niet alleen het vertrouwen van de Kamer moet hebben, maar ook dat het ontbreken van vertrouwen niet hoeft te worden gerechtvaardigd. De Kamer kan een kabinet naar huis sturen door een begroting zonder overtuigend bewijs te verwerpen. De liberale Kamermeerderheid besliste dus – los van wat zij redelijk vond – dat de ministeriële verantwoordelijkheid een risicoaansprakelijkheid inhield. Met een 'risico' ministeriële verantwoordelijkheid wordt bedoeld dat het niet relevant is of de minister schuld treft, omdat gebrek aan vertrouwen op zich al een probleem schept. Ook als een minister niets te verwijten viel, moest hij opstappen als de Kamer haar vertrouwen opzegde.

De gebeurtenissen van 1866 tot 1868 leren dat de beoordeling door het parlement niet rechtvaardig, redelijk of juist hoefde te zijn, maar ook een arbitrair of opportunistisch karakter kon hebben. Eigenlijk werd door deze gebeurtenissen tevens het politiek metier in een parlementaire democratie nader ingevuld. Ook in een constitutioneel democratisch bestel was politiek dus niet beslist logisch, rechtvaardig of doelmatig, maar vormde eerder de arena voor een machtsstrijd. Ministeriële verantwoordelijkheid kon ook onderdeel van die parlementaire partijstrijd worden.

Tijdens de gebeurtenissen in 1866-1868 gaven liberalen en conservatieven voorts verdere invulling aan de parlementaire democratie door zich collectief als partijen tegenover elkaar op te stellen. Ook de conservatieven, zoals Heemskerk als belangrijke tegenspeler van Thorbecke, betoonden zich echte politici: pragmatisch, strategisch en niet alleen geïnteresseerd in principes, maar ook in het spel. De liberalen wonnen de strijd, omdat ze de meerderheid in het parlement bezaten. Zij vestigden daarmee ook het overwicht van het parlement op de andere constitutionele machten. Dat betekende echter ook het einde van de dualistische verhouding tussen kabinet en parlement. Bovendien had de koning hierna zelfs

geen benoemingsrecht meer. De ministers werden volledig en exclusief verantwoordelijk tegenover het parlement en die verantwoordelijkheid bleek niet uit te gaan van schuld, maar van louter risico.[1]

De spelregels voor de constitutionele machten werden dus opnieuw gedefinieerd. Het betekende allereerst dat het evenwicht tussen de macht van de Kamer en van de regering, ofwel het dualisme, werd verbroken. Deze verschuiving van macht veranderde ook de perceptie van het ontbindingsrecht. Had Thorbecke in 1866 nog betoogd dat het de regering vrij stond van dit recht gebruik te maken, in 1868 betoogde hij en met hem alle liberalen dat alleen in uitzonderlijke omstandigheden van het ontbindingsrecht gebruik mocht worden gemaakt, bijvoorbeeld wanneer het landsbelang dit eiste.

Het negatieve beeld dat de liberalen van de conservatieven creëerden – namelijk dat de conservatieven zouden hebben geprobeerd om de grondwet van 1848 terug te draaien – is in de geschiedschrijving gaan overheersen, terwijl uit het voorgaande blijkt dat juist de liberalen nieuwe, radicale interpretaties van de grondwet zijn gaan geven. Het veelvuldig beroep van de liberalen op de liberale grondwet van 1848 was partijpolitieke strategie. Zij schiepen zo het beeld dat zij de continuïteit en het anker van de Nederlandse politieke traditie vormden. In werkelijkheid maskeerden zij, wellicht deels onbewust, hoe zij een andere uitleg aan de grondwet en parlementaire gewoonten gingen geven. Zoals zojuist opgemerkt, vonden de liberalen een nieuwe politieke traditie uit. De gebeurtenissen leidden tot een vermindering van het dualisme; het kabinet kreeg een meer parlementair dan koninklijk karakter. De partijverhoudingen werden er duidelijker door. Zo is 1868 een mijlpaal geworden in de ontwikkeling van het partijstelsel.

In weerwil van de machtsverdeling tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, en het dualisme tussen regering en parlement, trok de liberale Kamermeerderheid tijdens de crises van 1866 tot 1868 de uiteindelijke beslismacht naar de Tweede Kamer. Een nieuw gegeven is dat vanaf toen de Kamer niet langer het benoemingsrecht van de Kroon accepteerde zonder ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Kamer. Daarmee werd een precedent geschapen. In het vervolg zou de regering er zeker bij omstreden benoemingen beter aan doen met de Kamer te

overleggen. Opvallend is dat benoemingen toen al politiek geladen waren. Het duidt op volwassenwording van het parlementair bestel. Tegelijkertijd werd de positie van het staatshoofd verder gemarginaliseerd.

Troonopvolging door een vrouw

Bij het overlijden van de laatste kroonprins in 1884 kwam ter discussie of een vrouw in aanmerking kwam voor de troonopvolging. De vierjarige Wilhelmina uit het tweede huwelijk van koning Willem III met de Duitse prinses Emma bleef als enige nakomeling over. Gelet op de leeftijd van Wilhelmina zou eerst een regentschap moeten worden geregeld. Binnen een dag werd door de Tweede Kamer een wet aangenomen waarmee het regentschap van Emma mogelijk werd, ondanks het feit dat zij vrouw, van Duitse afkomst, en pas vijf jaar in Nederland en nogal jong was. Het radicale liberale Tweede Kamerlid Sam van Houten zag er geen probleem in, omdat de monarchie was verworden tot een ornament in plaats van een fundament. Zijn constatering vond algemene instemming.

In 1884 waren er dus nauwelijks problemen met de aanwijzing van een vrouw tot regentes, omdat men aannam dat de monarch niet meer over zelfstandige bevoegdheden beschikte. Stilzwijgend ging men uit van volledige ministeriële verantwoordelijkheid met absolute koninklijke onschendbaarheid. Ministeriële verantwoordelijkheid werd als regel geïnterpreteerd.

De discussie over het regentschap ging eigenlijk vooral over de positie van het kabinet. Wie precies het regentschap of de troon toekwam, was niet meer zo van belang, omdat regent en monarch door de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Kamer onschadelijk werden geacht. In het debat over de wet over het regentschap ging het dan ook niet over de koninklijke onschendbaarheid, maar over het principe dat de regeermacht bij de ministers lag. Het debat over het regentschap symboliseerde het einde van de woelige strijd over de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. De kwestie-Mijer en de Luxemburgse kwestie hadden tot een doorbraak van het parlementarisme geleid, waardoor de koning definitief op een zijspoor werd gerangeerd.

Emma plaatste de monarch vervolgens in een onafhankelijke positie

Een foto van Emma (1858-1934) uit 1880. Emma was net het jaar ervoor getrouwd met koning Willem III; zij was toen 21 jaar. Een jaar later werd Wilhelmina geboren.

door haar rol van toezichthouder en symbool van nationale eenheid. Zij zette het kabinet nadrukkelijk op afstand door van de formateur te eisen dat hij ook het kabinet zou leiden. Zij streefde dus naar een 'pouvoir neutre', zoals Benjamin Constant had bedacht, maar dan zonder aparte beslissingsbevoegdheden, en wel binnen de regering. Zo beschouwde zij het als haar grootste misser dat zij Kamer en publieke opinie de indruk had gegeven de progressieve richting van het kabinet-Van Tienhoven te steunen. In haar streven om het koningschap een onafhankelijke positie te geven, hield zij de perceptie van haar optreden nauwlettend in het oog. De monarchie volgde niet meer haar eigen politieke koers, maar zag zich als representant van de bevolking als geheel. Vanuit die gedachte zag Emma zich als bewaker van de monarchale constitutie en het evenwicht tussen de constitutionele machten. Zij hechtte daarom veel belang aan de juiste naleving van de constitutionele regels.

De formalisering van het minister-presidentschap

Vervolgens zou Abraham Kuyper als machtig leider van de antirevolutionairen in 1901 het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de constitutionele verhoudingen vastleggen door het minister-presidentschap te formaliseren. Weliswaar schafte het daaropvolgend kabinet-De Meester het minister-presidentschap formeel weer af, maar dat was meer een reactie op het kabinet-Kuyper dan weerzin tegen het minister-presidentschap: de traditie was nu stevig gevestigd en in 1922 werd zij nogmaals geformaliseerd. Daarmee kreeg het kabinet als constitutionele macht een prominente plaats en kwam het koningschap nog verder buiten de eigenlijke regering te staan. Hiermee werd nog eens bekrachtigd dat de persoon van koning of regent als zodanig ondergeschikt was geworden. Het minister-presidentschap betrof echter vooral een coördinerende functie, zodat zowel de individuele als de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid onaangetast bleef.

Een nieuwe ontwikkeling was dat Kamer, kabinet en koning steeds meer te maken kregen met de kiezer en de publieke opinie. Het premierschap van Kuyper markeerde de toegenomen invloed van de kiezer en de ontwikkeling van een publieke democratie. Hij vormde immers in 1879 de eerste politieke partij en stond ook voor bepaalde beginselen, die hij

namens zijn achterban wilde uitdragen. In het Verenigd Koninkrijk vond in ongeveer dezelfde periode een soortgelijke ontwikkeling plaats. Met de Reform Act in 1832 kwam het omslagpunt van koning naar parlementaire dominantie en vanaf 1867 kwam de publieke opinie centraal te staan. Het parlement, het kabinet en het koningshuis werden nu vooral afhankelijk van wat kiezers en publieke opinie wensten. Vooral de monarch werd een publiek figuur, omdat zichtbaarheid voor de bevolking zijn primaire bestaansrecht werd.

Met de permanente voorzitter van de ministerraad kwam er een vast aanspreekpunt voor het kabinet als geheel. De voorzitter coördineerde de vergaderingen, probeerde de standpunten van de diverse ministers te overbruggen en zorgde daarmee voor homogeniteit van het kabinetsbeleid. Ook voor de buitenwereld was hij het aanspreekpunt voor het kabinetsbeleid. Dit betekende dat het kabinet meer zichtbaar werd als aparte constitutionele macht. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, is dit een langzaam proces geweest, waarvoor de aanzetten echter al in 1848 waren gegeven. In 1848 waren immers Schimmelpenninck en Donker Curtius de facto minister-president geweest.

Al sinds de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid was er een relatie tussen de functie van kabinetsformateur en voorzitter van de ministerraad. De praktijk dat de kabinetsformateur optrad als voorzitter van de ministerraad was dus niet van later datum. Zelfs tijdens de grondwetsherziening van 1848 trad ook formateur Schimmelpenninck op als voorzitter en minister-president. Vervolgens zijn formateurs doorgaans de bindende kracht van hun kabinetten geweest en zijn zij, hoewel formeel geen minister-president, in feite wel als eerste onder de ministers opgetreden. Vanaf Thorbeckes regering in 1849 was een wisselend voorzitterschap van de ministerraad tot 1874 de regel. Interessant is dat deze wisseling in het voorzitterschap een premierschap niet onmogelijk maakte, zoals bij Thorbecke bleek. Het formateurschap gaf de desbetreffende minister doorgaans al zijn status van primus inter pares. Dit betekent dat het voorzitterschap van de ministerraad in feite werd afgeleid uit het premierschap en niet andersom, zoals tot nu toe is aangenomen.

Kuyper maakte zichzelf met zijn voorstel van een permanente voorzitter materieel tot ‘tegenkoning’. De monarchie werd daarmee verder van

de regering af geplaatst. Tegelijkertijd werd de homogeniteit van het kabinet versterkt. Deze constitutionele verhoudingen zijn sindsdien niet meer ingrijpend gewijzigd. In die zin was de formalisering van het minister-presidentschap door Kuyper een beslissende laatste stap in de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten, ingezet met de grondwetsherziening in 1848. Met Kuyper begon voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele machten, ondanks alle incidenten en tegenkrachten, een periode van consolidatie.

Het leger als laatste bastion tegen ministeriële verantwoordelijkheid

Het leger was zo ongeveer het laatste bastion dat standhield tegen de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is niet verwonderlijk, omdat koning en leger van oudsher een sterke band hadden. Het was altijd de belangrijkste taak van de vorst geweest om zijn onderdanen tegen oorlog en geweld te beschermen. Hij ontleende zijn legitimiteit aan zijn geweldsmonopolie. In Nederland hadden de Oranjes hun politiek vooraanstaande positie te danken aan het militair leiderschap tijdens de Tachtigjarige Oorlog.

In alle Europese landen was de vorst in het midden van de negentiende eeuw nog steeds opperbevelhebber. In het leger heerste namelijk traditioneel ontzag voor de koninklijke waardigheid. Hoewel de grondwet in Nederland ruimte liet voor interpretatie, of, en in hoeverre de monarch persoonlijk invloed kon uitoefenen, was de regering in 1848 vrij duidelijk geweest dat de ministeriële verantwoordelijkheid juist op het gebied van de krijgsmacht zou gelden. Niettemin werd deze lang niet altijd nageleefd. Zo werden de ministers van Oorlog doorgaans uit het leger gerekruteerd, waardoor zij weinig affiniteit hadden met constitutionele vraagstukken. Ook had Willem III moeite om zich bij leger en vloot te beperken tot een formele rol als opperbevelhebber. Zo kon hij eigenwijze ministers van Oorlog moeilijk uitstaan.[2] Eenmaal op de troon, benoemde hij meteen zijn oom Frederik tot zijn adviseur om toezicht te houden op alle militaire zaken. Later werd oom Frederik zelfs feitelijk opperbevelhebber, maar in de jaren zestig gaf hij er de brui aan, omdat Willem toch niet luisterde.

Een portret van Jan Veth uit 1892 van prof. dr. Abraham Kuyper (1837-1920), de grote voorman en stichter van de Anti-Revolutionaire Partij. Kuyper was een goed spreker en groot organisator. Zo stichtte hij ook het dagblad *De Standaard*, de Vrije Universiteit en de Gereformeerde Kerk. Zijn coalitiekabinet van 1901 tot 1905 is vooral bekend geworden vanwege het optreden tegen de Spoorwegstaking in 1903. Hij kwam in opspraak door de zogenoemde lintjesaffaire in 1909.

Het zou in Nederland dan ook nog een tijd duren voordat het leger echt onder een verantwoordelijk minister viel. Hetzelfde proces voltrok zich in het Verenigd Koninkrijk, waar het leger pas in 1870 onder een verantwoordelijk minister werd geplaatst.[3] Ook Emma benadrukte haar speciale band met het leger. Zij liet Wilhelmina al als dertienjarige vaandels aan de regimenten uitreiken, die zij deels zelf had betaald. Emma moest echter wel samenwerken met een verantwoordelijk minister van Oorlog. Zo was het leger eigenlijk het laatste domein waar de ministeriële verantwoordelijkheid en de nieuwe positie van de monarchie zichtbaar werd. Ook ten opzichte van het leger kreeg de monarch een ceremoniële en eenheid bevorderende rol. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, heeft Emma deze

toezichthoudende taak geconsolideerd. Rond benoemingen van militairen die werkzaam waren voor het koninklijk huis vonden weliswaar conflicten met haar plaats, maar daaruit blijkt des te meer hoezeer het willen behouden van militaire bevoegdheden een achterhoedegevecht was en hoezeer de monarchie inmiddels een andere functie had gekregen.

Koningshuis en verantwoordelijkheid vanaf begin twintigste eeuw

De ceremoniële en symbolische positie van de monarchie kreeg haar beslag als gevolg van de formalisering van het minister-presidentschap door Abraham Kuyper. Het kabinet stond nu duidelijk naast de vorst en had een eigen hoofd.

Ofschoon Wilhelmina het liefst zelf wilde optreden als krachtdadig regeringsleider, heeft zij zich moeten schikken in het ontstane raamwerk van de ministeriële verantwoordelijkheid. De monarchale positie is onder haar regering definitief veranderd in de functie van toezichthouder en adviseur. De monarchie had geen elitair karakter meer, maar werd aanspreekpunt en voorbeeld voor de hele bevolking. Zo werd de monarchie in het keurslijf van de parlementaire democratie gedwongen en raakte zij steeds meer verburgerlijkt.[4] Wilhelmina had daar grote moeite mee, omdat zij hield van daadwerkelijk leiderschap en zich niet tot een formele rol wilde beperken. De uitzonderlijke situatie van de ballingschap in Londen was voor haar dan ook het hoogtepunt van haar koningschap, omdat zij zich bij afwezigheid van een parlement en omringd door een gehavend kabinet, een meer actieve opstelling kon permitteren.[5] Haar troonafstand kort na de oorlog was in feite haar overgave aan de ministeriële verantwoordelijkheid, toen deze weer als volledig en exclusief tegenover de Kamer werd geïnterpreteerd.

Anders dan haar moeder, schikte koningin Juliana zich van meet af aan en vanzelfsprekend in het nieuwe raamwerk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Juliana probeerde voor de monarchie een nieuwe leiderschapsrol te creëren. Zij gaf vorm aan de monarchie als centrum van identiteit en eenheid door nadruk te leggen op moreel en ethisch leiderschap, zoals met haar befaamde rede voor de Verenigde Naties. De nieuwe representatieve rol en de opkomst van massamedia stelden andere eisen aan het

koningschap. De nadruk op moreel leiderschap en de voorbeeldfunctie maakten het koningshuis ook kwetsbaar voor incidenten.

Naar aanleiding van de verloving en het huwelijk van prinses Irene in 1964 ontstond de regel van een afgeleide of indirecte ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van het koninklijk huis. Prinses Irene had voor haar huwelijk geen toestemming van het parlement gekregen, omdat zij met een katholiek wilde trouwen. Er ontstond een heuse rel toen zij haar huwelijk toch doorzette. Het gevolg was dat zij werd uitgesloten van de erfopvolging. De ministers bezaten vanaf toen een bredere verantwoordelijkheid, namelijk voor de koninklijke familie. In de praktijk bestond deze afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid al veel eerder. Zo bemoeide het kabinet-Van de Putte zich rond 1870 met de huwelijksplannen van kroonprins Willem.[6]

Koningin Beatrix heeft vervolgens de voorkeur gegeven aan een zakelijker invulling, met het accent op de functie van toezichthouder op constitutionele besluitvorming en regelgeving.[7] Zij heeft zich daarmee verder geschikt in het constitutioneel kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. Evenals haar moeder Juliana versterkte zij het koningschap als focus voor nationale eenheid door aandacht te geven aan de ceremoniële functie: van het doorknippen van lintjes tot strak georganiseerde, aansprekende Koninginnedagen.

Haar zakelijke aanpak heeft echter incidenten tussen koningshuis en ministeriële verantwoordelijkheid niet altijd kunnen voorkomen.[8] Zo moest minister-president Balkenende in 2001 meedelen voor het huwelijk van prins Friso met Mabel Wisse Smit geen goedkeuringswet bij de Kamer in te dienen, omdat het stel relevante informatie had achtergehouden. Het jaar erna kwam een regeling tot stand die het koninklijk huis beperkte tot de monarch, diens erfopvolgers tot in bepaalde graad, hun partners en de oud-monarch. De ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van de inmiddels sterk uitgebreide koninklijke familie werd hierdoor ingeperkt.

Als gevolg van de affaire rond prinses Margarita werd het Kabinet der Koningin in 2003 zijn zelfstandige positie ontnomen en ondergebracht bij het ministerie van Algemene Zaken.[9] Deze maatregel beperkte de bewegingsvrijheid van de monarchie nog verder. Het Kabinet der Koningin had namelijk rijksdiensten onderzoek laten doen naar het verleden van

de echtgenoot van prinses Margarita, zonder de ministers daarin te kennen. Een eeuw eerder had minister van Binnenlandse Zaken Johannes Tak van Poortvliet het Kabinet der Koningin al willen inlijven bij zijn ministerie vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid. Omdat koningin Emma ertegen was geweest, had Tak niet verder aangedrongen, terwijl Emma hem eigenlijk gelijk gaf, zoals achteraf blijkt uit haar correspondentie.[10] Het streven om ministers ten opzichte van de Kamer voor het koningshuis volledig verantwoordelijk te houden, kent dus een grillige geschiedenis.

Strijd om de staatsmacht

Uit de gebeurtenissen in de tweede helft van de negentiende eeuw blijkt hoe werd gedacht over het begrip ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. De rol van de kiezer en publieke opinie werd groter en het karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid veranderde daardoor. Hoewel al in 1848 werd geëxperimenteerd met het minister-presidentschap, was de formalisering in 1901 een mijlpaal, omdat het kabinet daarmee duidelijk werd neergezet als aparte constitutionele macht. Dit minister-presidentschap was het resultaat van een zich ontwikkelende publieke verantwoording van het kabinet. Deze formalisering was deel van de ontwikkeling waarin de ministeriële verantwoordelijkheid meer gericht raakte op het publiek. Bij verkiezingen staat sinds die tijd de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet ter discussie. De grondwetsherziening, de Aprilbeweging, de kwestie-Mijer, de perikelen rond Luxemburg, de benoeming van Emma als regentes en het minister-presidentschap van Kuyper veroorzaakten schokken in het constitutioneel bestel, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhoudingen tussen de constitutionele machten verder werden uitgekristalliseerd.

Er zijn in de hier bestudeerde periode ook andere gebeurtenissen aan te wijzen rond de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele machten. In dit onderzoek is echter gekozen voor bepaalde hoogtepunten, omdat de constitutionele machten toen heftig botsten; er werd veel over gesproken in de Tweede Kamer en de pers. Het zijn befaamde poli-

tieke ijkpunten, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid er nog nooit precies in is bestudeerd. Aan het debat in de Kamer namen personen en groeperingen van allerlei signatuur deel. Bij de pers is geprobeerd antipoden te bestuderen om zo een breed overzicht van de publieke opinie te krijgen.

Dagboeken en memoires zijn als bronnen vaak onbetrouwbaar of onvolledig. Zo zijn de memoires van generaal en minister August Weitzel fameus om de beschreven incidenten tussen Willem III en zijn ministers. Willem III komt daarin over als een dictatoriale, bijna waanzinnige vorst die zijn ministers wil ophangen en niet voor rede vatbaar is. Hoewel Willem zich inderdaad onredelijk en onbetamelijk kon gedragen, is die negatieve interpretatie van zijn karakter wel enigszins subjectief. Diezelfde Willem had namelijk de promotie van Weitzel tot luitenant-generaal geblokkeerd. Weitzel was dus wel erg met een bepaalde missie bezig, hij bood Emma zelfs een door hem geschreven verhandeling aan over de driftbuien en impulsiviteit van haar echtgenoot Willem III. Volgens hem waren die via diens moeder Anna Paulowna – dochter van tsaar Paul I van Rusland – te herleiden tot de Romanovs. Ook verder lijken de memoires van Weitzel weinig betrouwbaar. Zo geeft hij zelf toe dat hij zijn egodocumenten aan het eind van zijn leven heeft herzien: 'Rijper ondervinding en hooger standpunten verworven leidde mij daarenboven hier en daar tot veranderde waardeering van het verleden.'[11] Weitzels visie op de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid is dus misschien wel sensationeel, maar niet maatgevend. Veelzeggend is misschien wel dat Weitzel zich als enige minister verzette tegen de benoeming van Emma tot regentes. Hij zag een vrouwenregering niet zitten, en miste een staatkundige opvoeding bij dit 'twintig-jarig prinsesje uit een zeer, zeer klein, Duitsch Vorstenhuisje' en betwijfelde haar intellectuele en emotionele capaciteiten.[12] Enerzijds vond Weitzel dus dat koning Willem III te veel invloed had willen hebben op diens ministers, anderzijds vond hij weer dat Emma als regentes de ministers onvoldoende zou kunnen aansturen.

Zoals gebleken, heeft Willem III bij de beschreven conflicten – wellicht zijns ondanks – reactionaire initiatieven niet gesteund. De koning nam steeds een vrij afwachtende houding aan. Ook in deze conflicten wordt zijn houding niettemin algemeen als reactionair geïnterpreteerd. Door de grondwetsherziening in 1848 was zijn persoonlijke macht ingeperkt en

zijn positie zelfs onzeker geworden. Hij kon niet anders dan als een militair de grenzen bewaken om nog iets van zijn macht over te houden. Hij had een defensieve en per definitie ondankbare rol. Zo schreef Weitzel: 'één *idée fixe* [is] altijd heerschende bij hem en deze verklaart veel van zijne zonderlinge handelingen en uitingen. Hij is steeds beducht dat men de hand zal uitsteken naar zijne prérogatieven en hiertegen waakt hij met de meest angstvallige volharding maar dikwerf ook op de meest kleingeestige wijze. Hij geraakt zelfs reeds in toorn bij den schijn dat men zijne Koninklijke rechten zou miskennen of niet genoeg zou eeren.'[13] De negatieve beeldvorming over Willem is verklaarbaar omdat hij niet altijd voor rede vatbaar was, maar hangt ook samen met de in verdrukking geraakte positie van de monarchie. Koningin Beatrix functioneert echter in een constitutioneel bestel, waarin de verhoudingen sinds het einde van de negentiende eeuw zijn gestabiliseerd. Zij kan een efficiënte en effectieve regeerstijl voeren, zonder haar macht tegen vooruitstrevende krachten te moeten verdedigen. Zij is in staat een offensieve rol te vervullen en zich als succesvol en algemeen gewaardeerd vorstin in het openbaar te vertonen.

De onderzochte gebeurtenissen gaan ook over de strijd tussen verschillende politieke groeperingen. Al in 1848 stonden de conservatieven tegenover de liberalen. De liberalen wilden aan de macht komen en de radicale herziening van de grondwet bood hun daartoe de gelegenheid. Zij probeerden vervolgens de verschillende constitutionele machten anders te definiëren. Ze waren het weliswaar met de conservatieven eens dat ministers verantwoordelijk moesten zijn tegenover het parlement, maar verschilden van mening over hoe parlement en ministers zich tot elkaar moesten verhouden.

De conservatieven wensten een koning als aparte constitutionele macht en een Eerste Kamer als tegenkracht voor het democratisch element van de Tweede Kamer. Zij wilden voor de Tweede Kamer een indirect of getrapt kiesstelsel, waardoor de oude elite van aristocraten en regenten niet zomaar zou worden afgeserveerd. De Raad van State beschouwden zij als een storende factor. Zij wilden in feite geen volledige en exclusieve ministeriële verantwoordelijkheid. De liberalen daarentegen wilden juist geen oude instituties meer in het bestuur, maar een representatie van weldenkende burgers. Een census zou voor de Tweede Kamer en de regering leden moeten

rekruteren uit de welgestelde burgers. Zij zagen nauwelijks of geen plaats meer voor oude aristocratische instituties zoals de Raad van State – deze leek dus voor beide groepen afgedaan –, de Eerste Kamer en de koning. De liberalen wensten een onschendbare en onbevoegde koning.

De tegengestelde opvattingen over ministeriële verantwoordelijkheid kwamen bij de grondwetsherziening van 1848 niet naar de oppervlakte, omdat ministeriële verantwoordelijkheid als relationeel werd opgevat. De ministeriële verantwoordelijkheid kwam alleen indirect aan de orde bij de regeling van de constitutionele machten en hun onderlinge verhouding. Daarbij traden de verschillen wel aan het licht, maar het bleef een globale en theoretische discussie. Bij de uitwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk botsten de partijen echter in toenemende mate in de strijd om de macht.

De internationale context speelde bij de politieke meningsvorming over ministeriële verantwoordelijkheid een grote rol. Kamerleden en journalisten konden er niet omheen de internationale rechtsgeleerde literatuur te kennen. De referenties aan literatuur en ontwikkelingen in het buitenland dienden het eigen standpunt gezag te geven. In dit onderzoek zijn ook deze bronnen nagezocht en het blijkt dat ze meestal goed werden weergegeven. Het punt was dat iedereen bij de grote auteurs wel iets van zijn gading kon vinden. Uiteindelijk bleek de Nederlandse eigenheid van doorslaggevend belang en betrof de referentie naar het buitenland meer de vorm waarin het debat werd gevoerd.

Relatie en balans als essentialia

Terugkijkend kreeg het begrip ministeriële verantwoordelijkheid in de loop van de negentiende eeuw steeds meer een volledig en exclusief karakter en de betekenis van een regel. Er kwam geleidelijk meer steun voor de gedachte dat ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen voor de uitvoering van wetten of bepaalde regeringshandelingen gold, maar volledig en exclusief was. De ministers waren voor al hun feitelijk handelen of nalaten verantwoording verschuldigd tegenover het parlement en dat betekende tegelijk dat de koning geen enkele verantwoordelijkheid en dus ook geen enkele bevoegdheid meer bezat. Deze interpretatie was ook van

toepassing op kabinetsformaties, omdat het zittend kabinet pas kon opstappen als er een nieuw kabinet voor in de plaats trad. Het nieuwe kabinet werd zelf verantwoordelijk voor zijn benoeming.

De praktijk bleek echter grilliger dan de theorie. Vanaf het begin gold ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen tegenover het parlement, maar ook tegenover kiezer en koning. Politici gaven zich er aanvankelijk onvoldoende rekenschap van dat ook de bevolking een verantwoordelijk regeringsbeleid wenste. Ook aan de bevolking moest verantwoording van beleid worden afgelegd om draagvlak onder de kiezers te behouden. Precies op dat punt liep het mis met de Aprilbeweging. De Aprilbeweging ging niet over de agitatie van een reactionair volksdeel, maar over het verzuim van het kabinet om het volk bij zijn beleid te betrekken.

De monarch heeft nog altijd een eigen macht, hoe moeilijk die ook zichtbaar is te maken. Het gaat niet alleen om het draagvlak en populariteit bij de bevolking, maar ook om reële politieke macht. Zo heeft de monarch bij kabinetsformaties meestal enige speelruimte, omdat altijd coalities moeten worden gesloten en geen enkele partij de absolute meerderheid bezit. Traditiegetrouw hoort hij dan de voorzitter van de Eerste en Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State. Vervolgens worden de fractievoorzitters van de grootste politieke partijen gehoord. Op basis van deze informatie benoemt de monarch dan de (in)formateur. In dit proces is de monarch een soort toezichthouder die invloed op het proces kan uitoefenen. Ook bij kabinetscrises is dit het geval.[14] Ministeriële verantwoordelijkheid wordt sinds 1868 weliswaar als een regel geïnterpreteerd, maar telkens blijkt het relationele van dit begrip. Ministeriële verantwoordelijkheid is een scharnier in de verhouding tussen de constitutionele machten.

In alle voor dit onderzoek bestudeerde debatten in de Tweede Kamer over ministeriële verantwoordelijkheid passeerden verschillende interpretaties van de grondwet de revue. Henk te Velde merkte terecht op: 'Wat de grondwet precies betekende voor de verhouding koning/kabinet/Kamer/kiezer was geen kwestie van tekstuitleg, maar van politieke interpretatie.'[15] De grondwet had ruimte gelaten voor interpretatieverschillen. Uit mijn onderzoek blijkt dat een interpretatie meestal werd ingegeven door politieke motieven. De volksvertegenwoordigers gingen zich geleidelijk meer profileren en verenigen in groepen. De groepen werden partijen,

onderdeel van de parlementaire democratie. Gevolg daarvan was dat het kabinet zich moest gaan richten naar de Kamermeerderheid, met ministers die volledig verantwoording waren verschuldigd, terwijl de koning buiten zijn ministers om geen enkele bevoegdheid meer bezat. Dit idee van een parlementaire regering, namelijk een regering die voor haar bestaan afhankelijk was van een Kamermeerderheid –, was bij de grondwetsherziening in 1848 eigenlijk helemaal niet bedoeld. Thorbecke had een koninklijke regering voor ogen gehad. Een dergelijke regering bezat bevoegdheden waarmee het parlement zich in beginsel niet mocht bemoeien.[16]

Thorbecke deed in 1868 min of meer noodgedwongen afstand van het idee van een koninklijke regering. Om zijn conservatieve tegenstanders te verslaan, beriep hij zich op de wil van de Kamermeerderheid, zonder die wil verder te motiveren. Dit betekende het einde van het dualisme, waarin zowel regering als parlement zelfstandige machten waren die elkaar in evenwicht hielden.

De interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid als exclusief betekende dat ook de positie van de monarchie werd gemarginaliseerd, zoals duidelijk werd bij het wetsvoorstel voor een vrouwelijke troonopvolging in 1884. De poging van Kuyper om het minister-presidentschap te formaliseren, was alleen maar een bevestiging van de sinds 1848 bestaande praktijk dat regeringsbeleid in feite kabinetsbeleid betrof. Zo is de cirkel rond, die in 1848 vóór de grondwetsherziening begon met minister-president Schimmelpenninck en eindigt in het heden. Populair gezegd: al de perikelen in de negentiende eeuw rond de verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer hadden een flexibel constitutioneel kader geschapen dat de twintigste eeuw zonder moeite zou overleven.

Zoals ook de regeerperiode van Wilhelmina duidelijk laat zien – een vorstin die het liefst zelf als krachtdadig regeringsleider was opgetreden – ligt de verhouding tussen de vier k's niet vast. In de periode vóór de Tweede Wereldoorlog had deze vorstin weinig politieke zeggenschap, maar eenmaal in ballingschap in Londen zag zij haar kans schoon. Een slimme monarch kan aardig wat in de melk te brokkelen hebben. Ook ministers kunnen door strategisch spel veel macht verwerven; zo had een populistisch politicus als Pim Fortuyn het met steun van de kiezers ver kunnen schoppen. Constitutionele machten laten zich in hun verhouding niet

fixeren; dat is inherent aan macht. Wat dit onderzoek laat zien, is dat voor een bepaalde interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid is gekozen. In breder perspectief bezien, vochten zowel liberale als conservatieve Kamerleden een strijd uit om de hegemonie. Zij zetten daarvoor het constitutioneel kader naar hun hand. De ministeriële verantwoordelijkheid heeft de aura van een regel gekregen, terwijl het relationeel aspect – dat in de negentiende eeuw juist sterker was – wordt miskend.

Het kader gebouwd

De ministeriële verantwoordelijkheid heeft in de negentiende eeuw een radicale ontwikkeling doorgemaakt. Vóór de grondwetsherziening van 1848 had de koning het een tijdlang voor het zeggen gehad en hadden de ministers zich geschikt in de wil van hun vorst. In de periode daarna kregen de volksvertegenwoordigers steeds meer te zeggen over het kabinet, zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt. Toen gold het primaat van het parlement, zij het alleen van de Tweede Kamer.[17] Aan het einde van de beschreven gebeurtenissen in 1866 en 1868 was de Tweede Kamer op het hoogtepunt van haar macht: zij liet het kabinet om formele redenen vallen. Nog geen tien jaar later richtte Abraham Kuyper de eerste politieke partij op. Ook door forse uitbreidingen van het kiesrecht gingen steeds meer kiezers een rol spelen, hoewel in de negentiende eeuw het politiek bedrijf vooral was voorbehouden aan de kiesverenigingen met hun beperkt netwerk en hun kandidaat-volksvertegenwoordigers. Toen in 1917/1919 het algemeen kiesrecht werd ingevoerd, won de politieke opinie aan belang. De politici moesten veel meer rekening houden met de wensen van het volk, dat immers alle kiezers omvatte. De mediademocratie deed haar intrede en politici legden niet alleen meer verantwoording af aan vorst en parlement, maar vooral aan pers en bevolking. De bevolking bepaalde immers welke partij het na de volgende verkiezingen voor het zeggen zou krijgen.

Het premierschap van Abraham Kuyper markeerde dus het laatste belangrijke stadium in de vorming van de verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer. Daarmee waren aan het begin van de twintigste

eeuw de kaders voor de ministeriële verantwoordelijkheid geplaatst. Daarna zouden wel verfijningen worden aangebracht, zoals het principe dat ministers alleen verantwoordelijk kunnen zijn voor dingen die binnen hun macht liggen. Maar de grote discussies daarover hadden al in de negentiende eeuw plaatsgevonden. Ook nu nog kan op deze debatten worden teruggegrepen. Zo speelde tijdens de debatten in 1866 de vraag wie verantwoordelijk was voor het optreden van de koning tijdens een kabinetsformatie. De conservatieven waren van mening dat het nieuwe kabinet nog door demissionaire ministers zou worden aangesteld. Aan de andere kant vonden de liberalen dat de nieuwe ministers hun benoeming moesten medeondertekenen, omdat zij zich daardoor voor hun optreden garant zouden stellen. Die laatste, door liberalen gepropageerde mening zou het overwicht krijgen.

Aan de ontwikkelingen uit de negentiende eeuw werden geen radicaal nieuwe interpretaties meer toegevoegd. Het kabinet-De Meester liet het minister-presidentschap weer weg uit het reglement van Orde van de ministerraad, maar de praktijk bleef bestaan dat de formateur van een kabinet tevens als een soort minister-president optrad. In 1922 werd een en ander opnieuw in het reglement opgenomen, met de bepaling dat de minister-president bij koninklijk besluit werd benoemd. Verder gingen kabinet en Tweede Kamer nauwer met elkaar samenwerken. Zo werden er Kamercommissies ingesteld waarin Kamerleden met ministers van gedachten konden wisselen over het regeringsbeleid. Als eerste kwam er in 1919 de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, waarin de minister de Kamerleden vooraf kon raadplegen over te sluiten verdragen.[18] Daarmee werd in feite de lijn van 1868 doorgetrokken en heeft de parlementaire controle achteraf zich ontwikkeld tot parlementaire zeggenschap vooraf. Het in 1868 bevochten overwicht van de Tweede Kamer werd daarmee bestendigd.

De ministeriële verantwoordelijkheid kwam in de knel toen de regering tijdens de Tweede Wereldoorlog in het buitenland verbleef. Zonder parlement en een echte publieke opinie zag koningin Wilhelmina haar kans schoon om veel macht naar zich toe te trekken. Het idee van een parlementaire democratie was echter, mede door de dictatuur van het naziregime, zo vanzelfsprekend geworden, dat er na de oorlog niet langer plaats

was voor Wilhelmina's autoritair optreden, hoe effectief dat in oorlogsomstandigheden ook was geweest.

Na de oorlog kregen ministers te maken met affaires rond het koningshuis, zoals de kwestie-Greet Hofmans en de Lockheed-affaire. Deze zaken werden echter adequaat afgedaan. Het waren meer persoonlijke problemen van het koningshuis dan dat zij ingrijpende gevolgen hadden voor het evenwicht tussen de constitutionele machten. Voor de ministeriële verantwoordelijkheid leverden zij geen nieuwe gezichtspunten op. Uitdagingen voor de ministeriële verantwoordelijkheid lagen vooral in het eigen beleid van een minister. Ministers traden af onder druk van de publieke opinie, van de Kamer of de eigen partij. Evenals in de negentiende eeuw betekende dit niet noodzakelijk dat zij hadden gefaald; het bleef een risicoaansprakelijkheid.

De grondwet volgde de constitutionele praktijk overigens nogal langzaam. Pas bij de grondwetsherziening van 1983 werd bepaald dat niet de koning, maar de regering het oppergezag had over de krijgsmacht. Ook zou het begrip 'koning' bij de bevoegdheden van de uitvoerende macht worden vervangen door 'regering'.[19] Nu kon niet langer in het midden blijven of de koning zelfstandige bevoegdheden bezat. Bovendien werd nu in de tekst weggelaten dat de regering belast was met de uitvoerende macht, omdat de regering ook een belangrijk aandeel heeft in de wetgevende macht en ook de rechterlijke macht organisatorisch aanstuurt.

In 1986 werd de Vaste Kamercommissie voor Europese zaken ingesteld. Het ontstaan van de Europese Unie betekende dat de ministeriële verantwoordelijkheid haar begrenzing vindt in de beslissingen die op gemeenschapsniveau worden genomen; alleen de Nederlandse inbreng valt onder de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid. Kenmerkend voor de EU is tot nu toe dat er op supranationaal niveau geen daadwerkelijke ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. In feite hebben vooral de grootste en rijkste lidstaten het voor het zeggen. Voor de verdere democratische ontwikkeling van de EU wordt ministeriële verantwoordelijkheid dan ook de testcase.

De democratie in Nederland is een parlementaire democratie; de inspraak van de burger op het regeringsbestuur verloopt via het parlement. Daarmee is ook een zekere spanning ontstaan omdat burgers soms wei-

nig animo hebben om het politieke spel via het parlement te spelen. Referenda en directe politieke participatie zouden op de agenda komen en blijven staan. Troelstra zette daarbij de toon.[20] Cort van der Linden wilde zich bij het aantreden van zijn kabinet in 1913 rechtstreeks op de wil van het volk baseren, omdat dit kabinet geen Kamermeerderheid had.[21] In de jaren zestig speelde de gedachte dat de regering in belangrijke kwesties een volksraadpleging zou moeten houden, maar dat bleef bij theorie.[22] Aan het einde van de twintigste eeuw zouden referenda weer op de agenda komen, maar het parlement liet er zich niet zomaar door in de hoek duwen. Achter deze initiatieven ligt het idee dat de regering haar legitimiteit aan het volk ontleent en daar verantwoording aan moet afleggen. Ook de populistische politicus Pim Fortuyn ging het in feite om de kwestie of de Nederlandse democratie is gebaseerd op de noties van rechtsstaat en volksvertegenwoordiging, of, zoals hij vond, op directe volksparticipatie en de dominantie van de meerderheid.[23]

Zoals is gebleken, was de ministeriële verantwoordelijkheid in de herziene grondwet van 1848 niet zozeer een vast, als wel een relatief begrip. Vanaf 1866 werd ministeriële verantwoordelijkheid door de verdere invulling van haar reikwijdte steeds meer als regel geïnterpreteerd en wel in die zin dat zij exclusief en volledig tegenover het parlement en negatief tegenover de monarchie werd opgevat. Zoals echter uit de bovengenoemde gebeurtenissen blijkt, is het relationeel karakter haar wezenskenmerk. Voortdurend heerste er een balans tussen de machten van de vier k's: koning, kabinet, Kamer en kiezers. Het idee dat de ministeriële verantwoordelijkheid een voorschrift bevat, biedt slechts schijnzekerheid, omdat steeds sprake kan zijn van verschuivende bevoegdheden.

Het slot gesloten

Een constitutioneel bestel is niet statisch, zoals de strijd tussen de verschillende interpretaties van ministeriële verantwoordelijkheid laat zien. Ministeriële verantwoordelijkheid bleek een middel om de parlementaire democratie verder te ontwikkelen. Via dit begrip leerden de verschillende groeperingen in het parlement hoe ze zich tegenover elkaar moesten op-

stellen. De groeperingen moesten zich politieke rollen eigen maken, zoals het optreden als regeringspartij, dan wel als oppositiepartij. In de beschreven debatten speelde voortdurend de vraag in hoeverre leden en groepen in het parlement zich objectief, zelfstandig en opportunistisch konden opstellen. Het koninklijk kabinet veranderde in een parlementair kabinet, met het primaat bij het parlement. De verhouding tussen parlement en kabinet werd monistisch van aard. De interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid als volledig en exclusief tegenover het parlement heeft de overhand gekregen. In 1905 was de huidige interpretatie reeds algemeen aanvaard.

Ook de andere constitutionele machten maakten een ontwikkelingsproces door ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid. De monarch maakte een moeilijk proces door van heroriëntatie, omdat hij zijn traditionele macht had verloren. Hij moest zich nu een nieuwe en meer beperkte rol eigen maken en zag zich in een defensieve positie gedrongen. Aan het einde van de negentiende eeuw was dit proces echter vergevorderd en koningin Emma zette zich als monarch doelbewust op afstand van het kabinet. De monarchie nam in de negentiende eeuw geleidelijk aan een meer onpartijdige positie in, en ging als bemiddelaar tussen de verschillende constitutionele machten functioneren. Zoals wij hebben gezien, begon Willem II hiermee bij de grondwetsherziening in 1848. Willem III continueerde dit beleid bij de Aprilbeweging in 1853 en in de periode daarna. Hieruit groeide de positie van de monarchie als centrum van nationale eenheid en symboliek.

Kiezers en publieke opinie werden steeds meer een factor van betekenis. Tijdens de grondwetsherziening drongen zowel conservatieve als liberale kranten aan op hervormingen, maar zij reageerden nog weinig op elkaar. Tijdens de gebeurtenissen erna voerden zij wel een politieke strijd. Zo leerden zij in een parlementaire democratie om te gaan met vrije meningsuiting. Al tijdens de grondwetsherziening corrigeerde de liberale NRC regelmatig de radicalere *Arnhemsche Courant*, omdat de Arnhemmer zich bij de noodzakelijke hervormingen niet constructief zou opstellen. Aan het einde van de negentiende eeuw was er niet alleen partijvorming ontstaan in het parlement, maar ook bij kiezers en pers. De kiezers hadden geleerd om zich te organiseren en op te komen voor hun belangen. De toenemende mondigheid van de bevolking vertaalde zich in uitbrei-

ding van het kiesrecht. Zo verschoof het primaat van het parlement langzaam naar de kiezers.

Vóór 1848 was de koning nog oppermachtig, maar daarna kreeg het parlement langzamerhand het primaat. Vervolgens startte in 1868 een derde fase in de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, die in twee aspecten uiteenviel. Zoals is gebleken, gingen de media na de grondwetsherziening in 1848 steeds meer de boventoon voeren. Zij kwamen op voor de belangen van de kiezers, hoewel zij soms ook een andere constitutionele macht legitimeerden. Ook hier was een ontwikkeling zichtbaar: stonden journalisten tot in de jaren zestig van de vorige eeuw met de hoed in de hand en spraken zij de ministers nog aan met excellentie, tegenwoordig houden zij bewindslieden en Kamerleden overal staande om hen als het ware publiekelijk ter verantwoording te roepen. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de monarch, die in zijn doen en laten voortdurend door journalisten wordt gevolgd. Vormen de media de voorhoede van de kiezers of het volk? Zonder het recht op vrije meningsuiting – verzekerd bij de grondwetsherziening in 1848 – zijn een parlementaire democratie, een goed functionerende ministeriële verantwoordelijkheid en een evenwichtige verhouding tussen de constitutionele machten niet denkbaar.

Ook het parlement is steeds meer gaan inspelen op gevoelens onder de bevolking. De kiesverenigingen met hun relatieve kleinschaligheid en exclusiviteit maakten door forse uitbreiding van het kiesrecht plaats voor politieke partijen, landelijk georganiseerd en in principe voor iedereen toegankelijk. Parlementsleden moesten rekening gaan houden met de wensen van hun achterban en potentiële kiezers. Hoewel de bevolking via de media grote invloed op de politiek heeft gekregen, bleef de parlementaire democratie als stelsel behouden. Wel is duidelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid nu voor een belangrijk deel ook wordt bepaald door de mening van pers en bevolking. In die zin is de ministeriële verantwoordelijkheid in het constitutioneel bestel centraler komen te staan en ook meer toetsbaar geworden.

Het kabinet stelde zich gaandeweg steeds meer onafhankelijk op van de monarch. Dat proces begon in 1848 toen het kabinet-Schimmelpenninck voor het eerst als orgaan optrad tussen koning en parlement. De

formalisering van het minister-presidentschap in 1901 door Kuyper betekende de afronding daarvan, omdat het kabinet nu een vast aanspreekpunt had. Bovendien was nu duidelijk dat de monarch als zodanig niet aan het hoofd stond van het kabinet, maar onder de ministeriële verantwoordelijkheid viel en alleen samen met het kabinet de regering vormde. Het kabinet probeerde zich ook onafhankelijk op te stellen van het parlement door zich rechtstreeks op de kiezers en bevolking te beroepen, zoals in 1866 en 1868 was gebeurd.

De geschiedenis van de ministeriële verantwoordelijkheid laat dus een strijd zien tussen de constitutionele machten. De ministeriële verantwoordelijkheid was een middel dat in deze strijd werd ingezet en studie daarvan vormt ook een invalshoek om die strijd zichtbaar te maken. In 1848 won het parlement de machtsstrijd van de koning, maar vanaf 1868 begonnen de kiezers de overhand te krijgen. Significant is echter dat er geen duidelijke winnaar is aan te wijzen. De vier constitutionele machten bleven op elkaar aangewezen. Zo had de kiezer wel veel zeggenschap gekregen, maar de kloof met de politieke praktijk bleef bestaan. De Kamer was een centrale spil geworden, maar bleef verdeeld in partijen. Het kabinet kreeg een belangrijke bestuurstaak, maar moest per kwestie draagvlak proberen te verkrijgen. De koning speelde bij kabinetsformaties en als nationale focus een belangrijke rol, maar had nauwelijks eigen bevoegdheden meer. Kennelijk is er in het constitutioneel bestel een evenwichtsmechanisme actief dat ervoor zorgt dat kabinet, koning, Kamer en kiezer elkaar corrigeren. Als één van deze constitutionele machten uit balans raakt, moet een andere deze onbalans compenseren. Een terughoudende rol van het kabinet leidt tot een offensieve rol voor de kiezer, de Kamer of de koning. Een offensieve rol van de Kamer betekent een ingetogen rol voor koning, kabinet of kiezer. Het evenwicht tussen de constitutionele machten is dus voortdurend aan het verschuiven.

Uit dit boek mag blijken dat de ministeriële verantwoordelijkheid als evenwichtsmechanisme een belangrijke rol heeft gespeeld om de verschillende constitutionele machten te balanceren. De inhoud stond niet vast, maar werd bijgesteld al naar gelang het soort conflict tussen de constitutionele machten. De betekenisontwikkeling was ook niet logisch of coherent. De liberalen en Thorbecke in de negentiende eeuw gaven het

begrip uiteindelijk zijn huidige karakter. Die interpretatie heeft de ministeriële verantwoordelijkheid meer het karakter van een regel dan van een verhouding gegeven. Aan het einde van die eeuw was door de dynamiek van de ministeriële verantwoordelijkheid de constitutionele monarchie geruisloos geëvolueerd tot een parlementaire democratie, met elkaar tegenstrevende politieke partijen. Dit resultaat zou er niet zijn geweest als de ministeriële verantwoordelijkheid niet voortdurend het momentum had gevormd waardoor de vier staatsmachten – koning, kabinet, Kamer en kiezers – in evenwicht bleven bij het onderling verschuiven van hun macht. In dat opzicht weerspiegelt de ministeriële verantwoordelijkheid – niet als dorre regel, maar als kader – ook de flexibiliteit van het staatsbestuur.

Nawoord

Lange tijd liep ik met het idee rond om een promotieonderzoek op het gebied van geschiedenis te verrichten. Gesteund door mijn vrouw vatte ik het plan op om de droom zelf werkelijkheid te maken. Ik besloot het onderzoek zelf te financieren en zocht een half time baan. Jan Bank hielp mij op weg en via Niek van Sas kwam ik terecht bij Henk te Velde in Groningen, die nog geen maand later de opvolger van Jan Bank in Leiden bij mijn Alma Mater zou worden.

Henk te Velde zag ik als representant van een andere wereld in de geschiedschrijving, omdat hij de nadruk legt op ideeën en vormen die het politiek leven beheersen, terwijl ik enigszins eenzijdig was grootgebracht in de historiografische traditie van Leopold von Ranke, waarin kritische (objectieve) geschiedschrijving en bronnenkritiek vooropstaan. In gesprekken over de richting van mijn onderzoek en het opbouwen van een betoog heb ik veel van hem geleerd, ook over de manieren waarop je een wetenschappelijk debat kunt voeren. Aan zijn inzichten, vermaningen en gevoel voor logica heb ik veel gehad. Dank ook aan de leden van mijn promotiecommissie: prof. Wim Voermans, prof. Wim van den Doel, prof. Niek van Sas, prof. Remieg Aerts en dr. Maartje Janse. Verder heb ik met veel plezier de degens gekruisd met referent Frank Ankersmit tijdens een presentatie voor het Netwerk Politieke Geschiedenis.

Speciaal noem ik mijn vrouw Riemada, haar feedback en commentaar, en Rob van Dijk, voormalig Voorlichter van de Raad van State, die ook vanuit verre landen, bij tij en ontij, gewoon reacties bleef geven. Robs taalgevoel en juridische kennis stonden altijd stand-by. Ook mijn ouders en in het bijzonder de juridische blik van mijn vader, Jos Slijkerman, his-

toricus Ton Jongenelen, politica en historisch angehauchte Gerda Oskam en taalliefhebber Marie-Louise Bilgin dank ik voor hun opmerkingen. Steun heb ik ook ondervonden van het promovendigezelschap van Henk, onder wie Han van Bree. En ik denk met plezier terug aan de presentatie van mijn onderzoek bij het Promovendi Gezelschap VGZ van Femme Gaastra; het ritueel van 'onze vertrouwde Chinees' zal ik nog missen. Verder ben ik mijn huidige werkgever, het College ter Beoordeling van Geneesmiddelen, erkentelijk voor zijn financiële bijdrage aan de promotieplechtigheid. Niet in de laatste plaats wil ik mijn kinderen Valérie en Isabelle noemen. Hoewel ik durf te beweren dat zij niet door mijn onderzoek te kort zijn gedaan, zijn zij wel eens mee op onderzoek geweest, hebben zij vele stapels boeken in hun omgeving moeten verdragen en niet altijd de strijd om de computer gewonnen.

De Kamerdebatten zoals beschreven in het boek ogen traag als wij ze vergelijken met het hedendaags politiek bedrijf. 'Elk nadeel heb z'n voordeel', zoals voetballer Johan Cruijff in een verrassend filosofisch moment debiteerde. Uitgangspunt van dit onderzoek is om het negentiende-eeuwse debat over ministeriële verantwoordelijkheid tot in zijn vezels tot leven te wekken. Het boek is een sterke inklinking van kilometers doorploegde Kamerredevoeringen en een eindeloze stroom krantenartikelen, die overigens stuk voor stuk retorische juweeltjes zijn. Elk Kamerlid had het destijds nog zelf voor het zeggen, zonder de represailles van partijdiscipline. De sfeer van deze debatten, de scherpte van de argumenten en de zoektocht naar beginselen en regels wilde ik behouden.

Noten

1 Inleiding: tussen dromen en daden

1 In 2009 deed een Kamercommissie de aanbeveling om selectiever om te gaan met spoeddebatten: *HTK* 2008-2009, 31 845.
2 Ibidem, 32.
3 Vgl. Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet', 173; Te Velde, 'De drie fasen van de constitutionele monarchie', 110. Te Velde hanteert hier de definitie van de vier k's.
4 De Bosch Kemper, *Geschiedenis van Nederland na 1830*, deel 3, 114 en 130; Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid*, 436-440. Zie ook Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid vóór en na 1848', 74-79.
5 Kooistra en Koole, *Beatrix*, 41-43, 54-55, 91-94 en 162-163; Van Wijnen, *De macht van de Kroon*, 180-188.
6 *HTK* 1848-1849, 521 (toespraak van 22 mei 1849).
7 Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, 5.
8 Vgl. Birch, 'Responsibility in British Politics', 26-27 en idem, *Representative and Responsible Government*, 133-134; Wicks, *The Evolution of a Constitution*, 53-59; Langford, 'Prime Ministers and Parliaments', 382-394; Peters, 'Pitt as a Foil to Bute', 99-115.
9 Erskine May, *The Constitutional History of England*, deel 1, vooral 11-16, 31, 39-40 en 89.
10 Le May, *The Victorian Constitution*, 21; Mackintosh, *The British Cabinet*, 119-121; Birch, 'Responsibility in British Politics', 28; Birch, *Representative and Responsible Government*, 135; Harvey en Bather, *The British Constitution*, 233-234; Norton, 'Government Defeats in the House of Commons', 36-39.
11 Diependaal, 'Bagehot *revisited*'; Amery, *Thoughts on the Constitution*, 13-14 en 21-28; Cannadine, 'The Context, Performance and Meaning of Ritual', 107.
12 Woodhouse, *Ministers and Parliament*, 15; Mackintosh, *The British Cabinet*, 20. Engelse monarchen hebben sinds koningin Victoria soms nog op eigen initiatief gehandeld: Brazier, 'The Monarchy', 71-72; Turpin en Tomkins, *British Government and the Constitution*, 356 en 366.

13 Stahl, *Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche*, vooral 114-129, 163-176 en 319-337.
14 Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, deel 1, 8-28 en 187-188; idem, *Principes de politique et autres écrits*, 441 en 463-465; Meijer, 'Moeder en zoon', 196-197; De Meij, 'Een koning zonder politieke macht', 23-42.
15 Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, 173-174 en 176; zie ook noot 39.
16 Dölle, 'De constitutie voor het Koningrijk Holland van 1806', 39-40; *Verzameling van Nederlandsche staatsregelingen*, 111-112 en 115.
17 *Publicatie van zijne majesteit den koning van Holland*, 3 en 21; *Verzameling van Nederlandsche staatsregelingen*, 111 en 117; De Gou, *De staatsregeling van 1805 en de constitutie van 1806*, 678 en 684, zie ook artt. 26 en 27 (678) en art. 51 (681).
18 *Verzameling van Nederlandsche staatsregelingen*, 135, respectievelijk 170.
19 Evenzo Lagemans, *De leer der ministeriële verantwoordelijkheid*, 73-75.
20 Uit het betoog van Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid*, 42, 89-91, 121, 139-140, 219, 292, 315-317 en 343-344 blijkt dat het Engels model toonaangevend is geweest voor de Belgen en dat zij daarnaast waren geïnspireerd door Benjamin Constant. Dit gold ook voor Nederlandse politici, onder wie Van Hogendorp, Donker Curtius en Thorbecke (ibidem, 121-122, 362, 364-365, 367, 396-397 en 423).
21 Slijkerman, *In dienst van de Kroon*, 23 en 63-64; Santegoets, 'Het Verenigd Koninkrijk 1815-1830', 221-224 en 228; Van Raalte, *De werkelijke betekenis en functionering van het Nederlandse koningschap*, 4-5. Voor de achtergrond van deze politiek: Van Sas, *Onze natuurlijkste bondgenoot*, 340-342.
22 *HTK* 1826-1827, 362-371, daar 362-364. In deze rede nam Van Maanen afstand van de trias politica van Montesquieu. Hij beweerde dat het onderscheid in drie onafhankelijke machten vreemd was aan de Nederlandse grondwet. Vgl. Asser, *Verhandeling over de verantwoordelijkheid*.
23 Hooykaas, 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1830-1840', 306-314; Van Zanten, *Schielijk, winzucht, zwaarhoofd en bedaard*, 297-326; Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid*, 355-394.
24 Van Velzen, ibidem, 232 en 245; Van Sas, *De metamorfose van Nederland*, 418-421.
25 Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid onder koning Willem II', 444-448 en 453-458, alsmede het vervolg hierop: Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid vóór en na 1848', 75-81. Vgl. Rosanvallon, *Le sacre du citoyen*, 149-150.
26 Boogman, *Rondom 1848*, 23; Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid onder koning Willem II', vooral 457-458; Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid vóór en na 1848', vooral 74-86.
27 Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid onder koning Willem II', 453-454.
28 Zie voor Groot-Brittannië: Roberts, 'The Growth of Ministerial Responsibility',

222-226; Birch, 'Responsibility in British Politics', 25-29; Birch, *Representative and Responsible Government*, 131-136. Zie voor Frankrijk: Prélot en Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 100, 724, 847-848 en 859-860; Cabanne, *Introduction à l'étude du droit constitutionnel*, 141-142, 214-215, 235-236 en 248; Maus, *Le parlement sous la V^e^ République*, 115-124 (er wordt alleen gesproken van politieke ministeriële verantwoordelijkheid); Baufumé, *Le droit d'amendement et la constitution*, 423-438 en 534-535 (er wordt alleen gesproken van politieke ministeriële verantwoordelijkheid); Burdeau, Hamon en Troper, *Droit constitutionnel*, 113-115, 353-355 en 404-407. Zie voor Duitsland: Hammer, *Ministerverantwortlichkeit*, 49-123, vooral 59, 68, 72-73, 80-94 en 121-123; Karpen, *La constitution de la République Fédérale d'Allemagne*, 34, 39, 237 en 250-253. Zie voor België: Delpérée en Verdussen, *La responsabilité pénale*. Hierin wordt – merkwaardig genoeg – juist een oproep gedaan om de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid afdoende te regelen zodat ministers ook een speciale strafrechtelijke veroordeling niet kunnen ontlopen (zie vooral Alen, 'De strafrechtelijke verantwoordelijkheid', 101-137, zie echter 108).

29 Zie bijvoorbeeld de hierna genoemde boeken. Van de boeken die de laatste tijd zijn verschenen, kunnen ook worden genoemd: Belinfante en De Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*; Vermeulen, Krijnen en Roos, *De koning in het Nederlandse staatsrecht*; Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*; Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*; Kortmann, *Constitutioneel recht*; Visser, *In dienst van het algemeen belang*.

30 [Donker Curtius], *Proeve over de verantwoordelijkheid van ministers en andere ambtenaren*, IV.

31 Thorbecke, *Proeve van herziening der grondwet volgens de Aanteekening*.

32 Donker Curtius, *Proeve eener nieuwe grondwet*, I en 17-22 (vooral de artikelen 49, 62 en 65).

33 Lagemans, *De leer der ministeriële verantwoordelijkheid*.

34 Buys, *De grondwet: toelichting en kritiek*.

35 Commissie-Scheltema, 'Steekhoudend ministerschap', vooral 9, 13-15, 16 en 53. Vgl. Bovend'Eert, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van het koninklijk huis'.

36 Bovend'Eert, *Ministeriële verantwoordelijkheid*.

37 Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid*, 179, 181 en 466 benadrukt dat de ministeriële verantwoordelijkheid juist bij afwezigheid van een grondwettelijke bepaling altijd van kracht is geweest. Hij bespreekt vele geschriften waarin de ministeriële verantwoordelijkheid ter sprake wordt gebracht. Deze waren vooral afkomstig uit de zuidelijke Nederlanden. De auteurs waren geïnspireerd door de Franse theoreticus Benjamin Constant en door de lange Engelse traditie. De juridische benadering van Van Velzen overheerst enigszins zijn historische analyse. Zie recensie Slijkerman, 'Ministeriële verantwoordelijkheid en de Belgische afscheiding'. Zie ook: Van Velzen, 'Thorbecke en de ministeriële verantwoordelijkheid'.

38 Visser, *In dienst van het algemeen belang*.
39 Elzinga, 'De politieke ministeriële verantwoordelijkheid', 47 verzet zich enigszins tegen deze tendens, omdat hij een duidelijk verband ziet tussen parlementaire controle, verantwoordelijkheid en de vertrouwensregel.
40 Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid onder koning Willem II', 437-439. Vgl. Bieringa, 'Vrijheid in het Nederlandse politieke debat', 305-324.
41 Bijvoorbeeld: Elzinga, 'De politieke ministeriële verantwoordelijkheid', 45.
42 Drewry, 'The Executive: Towards Accountable Government?', 199-201; Oliver, 'Ministerial Accountability', 79. Het Engels debat over de vormen en soorten van verantwoording begon in de jaren tachtig.
43 Het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' werd in de grondwet zo breed geformuleerd dat latere ontwikkelingen en deze interne organisaties in feite daaronder vallen. Anders: Ankersmit, 'Wat er mis is met de ministeriële verantwoordelijkheid' en Ankersmit, 'Het staatsrecht versus de politieke partij', 139. Ankersmit beperkt de betekenis van ministeriële verantwoordelijkheid in de grondwet van 1848 – ten onrechte, zo zal uit het vervolg blijken – tot alleen verantwoordelijkheid van ministers voor het koninklijk handelen. Over ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot ambtenaren is inmiddels veel gepubliceerd, zie bijvoorbeeld Verhey, *De zwoegers uit het vooronder*.
44 Vgl. Voermans, 'De Tachtigers in het recht'. In het Meerenberg-arrest ging de Hoge Raad uit van het idee dat regels van de uitvoerende macht gebaseerd moeten zijn op parlementaire wetgeving. Zoals uit het vervolg zal blijken, stond dit vraagstuk al ter discussie bij de grondwetsherziening van 1848.
45 Bij spelling, noten- en bronvermelding, zoals van parlementaire stukken, heb ik de historiografische annotatie en het Groene Boekje gevolgd. Begrippen zoals grondwet en koning worden daarom, anders dan in de juridische literatuur, niet met een hoofdletter geschreven.
46 Van 't Veer, *Maar majesteit! Koning Willem III en zijn tijd*, 17-18 en 50-52.
47 Zie bijvoorbeeld: Te Velde, 'Constitutionele politiek', 146-181; Aerts, 'Persoonlijkheid in de politiek', 173-188; De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 10, 61-62, 66 en 211-212; Turpijn, *Mannen van gezag*.
48 Vgl. Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 68 (volgens Van Raak had Thorbecke 'onvoldoende oog voor de meerduidigheid van de grondwetsbepalingen, voor de uiteenlopende ideeën over de politieke functie van de grondwet én voor de oppositie tegen zijn voorstellen'); De Haan, ibidem, 214 en 'Het onderwijs in de grondwet', 203 en 209.

2 Het koninklijk initiatief tot de grondwetsherziening van 1848

1 *HTK* 1847-1848, 1-2, daar 2. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 1.

2 Hugenholtz, *Het geheim van paleis Kneuterdijk*, 25, 28, 276-278 en 290.
3 *HTK* 1847-1848, 1-2, daar 2. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 1-2.
4 Hugenholtz, *Het geheim van paleis Kneuterdijk*, 299-300. Vgl. Van Randwijck, *De geschiedenis der zeven en twintig ontwerpen*, 7, 24-26 en 29-33.
5 Hugenholtz, ibidem, 301-302. Vgl. Suttorp, *F.A. van Hall*, 64-77 en Gleichman, *Mr. F.A. van Hall*, 126-153, vooral 151-152.
6 Hugenholtz, ibidem, 24-29 en 277-304.
7 'Onlusten te Londen en te Glasgow' en 'Duitsche post. (onlusten in Beijeren)' in: *NRC* 9 maart 1848.
8 'Grondwetsherziening' in: ibidem, 11 maart 1848.
9 'De wets-ontwerpen tot verduidelijking en wijziging van de grondwet. II' in: *Amsterdamsche Courant* 15 maart 1848.
10 'Wat wordt gevraagd? Wat wil men geven? Wat ontnemen?' in: *NRC* 13 maart 1848.
11 Hemels, *Op de bres voor de pers*, 281.
12 'Per telegraaf. s'Gravenhage, 14 maart (11 uur)' in: *Amsterdamsche Courant* 15 maart 1848.
13 'Amsterdam, 15 maart (7 ure)' in: ibidem, 16 maart 1848.
14 'Van den koning kan slechts goed uitgaan' in: *NRC* 15 maart 1848.
15 'Gewigtige tijding betreffende de grondwetsherziening' in: ibidem, 14 maart 1848. Zie ook Colenbrander, 'Bijdragen tot de kennis van het jaar 1848. II', 60-62.
16 Robijns, 'Engelbert van Bevervoorde tot Oldemeule', 36-41.
17 Tamse, *Memoires van een enfant terrible*, 82. Zie ook Duyverman, *Uit de geheime dagboeken van Aeneas Mackay*, 37 en Stuurman, *Wacht op onze daden*, 149.
18 Van Randwijck, *De geschiedenis der zeven en twintig ontwerpen*, 52-56, daar 54. Dit verslag bevat overigens diverse taalfouten; het moet zijn: 'les quatre', 'événements' en 'M'a abandonné'.
19 Robijns, *Radicalen in Nederland*, 246-247.
20 Vgl. Bevaart, 'Koning Willem II en de geconcentreerde defensie'. Bevaart betoogt dat Willem II consequent was in planvorming en uitvoering op het gebied van oorlogsvoering en daarbij belangrijke prestaties neerzette, terwijl daarvan in de geschiedschrijving onvoldoende rekenschap werd gegeven. Zie ook Bornewasser, 'Koning Willem II', 310-311. Bornewasser beschouwt Willem weliswaar als wispelturig, maar laat wel zien dat hij consequent vasthield aan zijn hervormingsijver.
21 *HTK* 1847-1848, 247-249, daar 248. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 97.
22 'Niet officieel gedeelte. Amsterdam, 24 maart' in: *Amsterdamsche Courant* 25 maart 1848; 'Niet officieel gedeelte. Amsterdam, 25 maart' in: ibidem, 27 maart 1848. Zie ook: Bos, *Waarachtige volksvrienden*, 15-53.
23 'Binnenland. Rotterdam, 24 maart' in: *NRC* 25 maart 1848; 'De noodzakelijkheid van rust en orde' in: ibidem, 27 maart 1848.
24 'Ingezonden stukken. Eenige woorden uit de zeven stukjes, enz., uitgegeven in

october, november en december 1830, door Gijsbert Karel Grave van Hogendorp' in: ibidem, 24 maart 1848.

25 'Niet officieel gedeelte. Amsterdam, 30 maart' in: *Amsterdamsche Courant* 31 maart 1848.

26 Stuurman, *Wacht op onze daden*, 141-142; Van Tijn, 'Het sociale leven in Nederland 1844-1875', 145-150.

27 *HTK* 1847-1848, 267. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 107.

28 Ibidem, 268, respectievelijk 110.

29 Ibidem, 269, respectievelijk 115.

30 Ibidem, respectievelijk 117.

31 'Niet officieel gedeelte. Amsterdam, 4 april' in: *Amsterdamsche Courant* 5 april 1848.

32 'Hoe zal over het ontwerp van grondwet, door den koning goedgekeurd, beraadslaagd worden?' in: *NRC* 4 april 1848.

33 *HTK* 1847-1848, 275. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 121.

34 Ibidem, 278, respectievelijk 133.

35 Van Hogendorp greep deels terug op de instellingen van de voormalige republiek en gebruikte daarnaast elementen van de Engelse constitutie en uit de Franse tijd, zie Slijkerman, *In dienst van de Kroon*, 38-39. Vgl. Van Raalte, *De voorstellen tot grondwetsherziening*, 8. Van Raalte heeft het over de grondwet van 1814, niet over Van Hogendorp als autor intellectualis.

36 *HTK* 1847-1848, 281. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 145. Ik heb dit citaat niet kunnen achterhalen in: Thorbecke, *Aanteekening op de grondwet*. De uitspraak past echter bij Thorbeckes opvattingen over ministers die wetten correct dienen uit te voeren en daarvoor verantwoordelijk zijn (ibidem, 196-197 en 201-203).

37 Het is dus niet zo dat de vertrouwensregel pas is ontwikkeld in de decennia na de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid. Vgl. Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, 3 en de daar genoemde literatuur. Zie ook de volgende hoofdstukken, in het bijzonder over de kwestie-Mijer (1866-1867).

38 'Niet officieel gedeelte. Amsterdam, 27 maart' in: *Amsterdamsche Courant* 28 maart 1848 en 'Niet officieel gedeelte. staten-generaal. 's Gravenhage, 28 maart' in: ibidem, 30 maart 1848; 'De stappen tot vooruitgang' in: *NRC* 29 maart 1848.

39 Colenbrander, 'Het jaar 1848 in Nederland. II', 20-21.

40 Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 173.

41 Ibidem, 175-176.

42 Ibidem, 207.

43 Ibidem, 208-209.

44 Ibidem.

45 'Gewijzigde grondwet en verslag der commissie tot herziening' in: *Buitengewone NRC* 16 april 1848.

46 'Het ontwerp van grondwets-herziening. I' in: *NRC* 19 april 1848.

47 'Het ontwerp van grondwets-herziening. II' in: ibidem, 20 april 1848.
48 'Het ontwerp van grondwets-herziening. IV' in: ibidem, 26 april 1848. Vgl. Donner, 'Grondwetsstudie in Nederland', 345-346; Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, 181; Voermans, 'De Tachtigers in het recht'.
49 XXX, 'Ingezonden stukken. Beschouwingen over het ontwerp van grondwet. De ministers – de staatsraad' in: *Amsterdamsche Courant* 5 mei 1848.
50 M.M. van B., 'Ingezonden stukken. Beschouwingen over het ontwerp van grondwet. De onafhankelijkheid der wetgevende magt' in: ibidem, 13 mei 1848.
51 'Het ontwerp van grondwetsherziening' in: *NRC* 9 mei 1848, ochtendeditie.
52 *HTK* 1847-1848, 288-289. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel I, 225-239.
53 Zie ook: De Haan, 'Het onderwijs in de grondwet', 195-199.
54 *HTK* 1847-1848, 290. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel I, 240-241.
55 'De verandering van ministerie' in: *NRC* 13 mei 1848.
56 'Binnenland. Rotterdam, 18 mei' in: ibidem, 19 mei 1848.
57 Boogman, *Rondom 1848*, 56-57; zie ook Boogman, 'De "revolutie" van 1848', 336-337 (in het boek heeft Boogman de tekst van dit artikel iets uitgebreid).
58 'Boekbeschouwing' in: *NRC* 1 september 1848.
59 Zie ook: Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, 1-12, vooral 5-6. De *NRC* gaf een adequate samenvatting. In dit werk toonde Thorbecke zich rancuneus richting Schimmelpenninck. Hij vond dat Schimmelpenninck te veel ruimte had gekregen van de grondwetscommissie en de koning. Thorbecke had het boek half juli willen publiceren om invloed uit te oefenen op de Kamer, maar door ziekte was dit pas op 7 augustus gebeurd (ibidem, 114-115). Voor Schimmelpennincks relaas, zie Colenbrander, 'Bijdragen tot de kennis van het jaar 1848', 173-210. Vgl. Drentje, *Het vrijste volk der wereld*, 99-102.
60 Thorbecke, 'Dagverhaal van Thorbecke', 466-492. Thorbecke legde er zeer veel nadruk op dat hijzelf eigenlijk helemaal geen minister had willen worden. Opvallend is verder dat Thorbecke zijn medeleden van de grondwetscommissie al aan het begin voorstelde om als speciale commissarissen de voorstellen in het parlement te verdedigen. Volgens hem zou namelijk een eventueel ander kabinet hiervan niets begrijpen; Thorbecke negeerde zelfs de gedachte dat de voorstellen nog door het desbetreffende kabinet konden worden aangepast (ibidem, 470-471). Misschien deed hij dit voorstel alleen maar om te bevorderen dat zijzelf een kabinet zouden vormen. Overigens is het de vraag wanneer dit dagverhaal precies is geschreven of aangepast; de indruk wordt gegeven dat de notities vers van de pers waren, maar ze werden in ieder geval pas na het aftreden van Schimmelpenninck afgerond (ibidem, 491); Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, 119-122; Colenbrander, 'Het jaar 1848 in Nederland. I', vooral 259, 265, 267-269 en 273; Colenbrander, 'Bijdragen tot de kennis van het jaar 1848. (III)', 301-302; Boogman, *Rondom 1848*, 53-55.

61 Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, 7-12.
62 'Niet officieel gedeelte. Amsterdam, 5 junij' in: *Amsterdamsche Courant* 6 juni 1848. Zie ook *HTK* 1847-1848, 359 en Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 275. Het minister-presidentschap van Donker Curtius is niet gesignaleerd in de bestaande literatuur over het minister-presidentschap, zoals in hoofdstuk 6 zal blijken.
63 'Amsterdam, 18 mei' in: *Amsterdamsche Courant* 19 mei 1848.
64 'De memorie van den heer Schimmelpenninck' in: *NRC* 25 mei 1848.
65 Slijkerman, *In dienst van de Kroon*, 14 en 39-41. Willem II was vicepresident geweest van 1829 tot zijn inhuldiging als koning in 1840 (ibidem, 71-74 en 79). Zie ook: De Valk, *Raadsman achter de troon*, 13.
66 Voor de behandeling van de grondwetsherziening bij de Raad van State, zie Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, 163-178.
67 *HTK* 1847-1848, 326-333.
68 'Amsterdam, 25 junij' in: *Amsterdamsche Courant* 25 juni 1848.
69 Vgl. De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 53.
70 'Het voorloopig verslag over de ontwerpen van grondwetsherziening. I' in: *NRC* 22 juli 1848. Zie ook: 'De beraadslagingen over de grondwetsherziening' in: ibidem, 12 augustus 1848.
71 *HTK* 1847-1848, 567. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 521.
72 Ibidem, 689, respectievelijk Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 2, 163.
73 'De *Arnhemsche Courant* en de grondwetsherziening. I' in: *NRC* 19 september 1848.
74 'Waarom dringt men op de aanneming der herzienings-ontwerpen aan?' in: ibidem, 26 september 1848.
75 'De Arnhemsche Courant en de grondwetsherziening' in: ibidem, 3 oktober 1848.
76 Van Randwijck, *De geschiedenis der zeven en twintig ontwerpen*, 66-68, daar 67. Zie voor de stukken: Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 275-298.
77 *HTK* 1847-1848, 312. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 267.
78 Ibidem.
79 Ibidem, 313, respectievelijk 268.
80 Ibidem, 340, respectievelijk 326; Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der grondwet*, 19.
81 Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, 16-18.
82 *HTK* 1847-1848, 569. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 530.
83 Ibidem, 478, respectievelijk 457.
84 'Boekaankondiging. Volkswil en volksbelang door J. de Bosch Kemper' in: *Amsterdamsche Courant* 5 april 1848. Zie ook De Bosch Kemper, *Volkswil en volksbelang*, 19-20, 29-31, 34, 36 en 40-41.
85 *HTK* 1847-1848, 641, respectievelijk Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 2, 10.
86 Ibidem, 641-642, respectievelijk 12.

87 Eerder was hij alleen buitengewoon lid van de Tweede Kamer geweest bij de grondwetsherziening in 1840.
88 De Vries, 'Politieke invloeden op de grondwetsherziening 1848', 57.
89 *HTK* 1847-1848, 869, respectievelijk Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 3, 68-69.
90 Ibidem, 924, respectievelijk 250. De interpunctie verschilt iets bij Belinfante.
91 *HTK* 1826-1827, 362-371, daar 362-364.
92 Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, deel 1, 8-28 en 187-188 zette zich af tegen het republikanisme en maakte een variatie op de Engelse theorie, waarin de koning als hoofd van de uitvoerende macht, onschendbaar was en de ministers verantwoordelijk waren. Ook naar Constants idee was de koning onschendbaar en waren de ministers verantwoordelijk, maar alleen de ministers vormden de uitvoerende macht, terwijl de koning een neutrale macht belichaamde met eigen bevoegdheden, waarmee hij de wetgevende, rechterlijke en uitvoerende macht in evenwicht hield. De koning moest volgens Constant de macht hebben om ministers en rechters te benoemen (en te ontslaan), om wetten te bekrachtigen, de Kamers te ontbinden, gratie te verlenen, en vrede en oorlog te verklaren. Constant baseerde het benoemingsrecht op het argument dat de monarch nauwelijks fouten zal maken omdat hij geen belang heeft bij benoemingen en fouten (ibidem, 24). De uitvoerende macht kwam toe aan de ministers, die al hun besluiten dienden te ondertekenen en verantwoordelijk waren voor alle voorstellen en handelingen van de regering, met uitzondering van de hierboven genoemde bevoegdheden van de koning (ibidem, 29-35 en 183-191, zie over het parlementaire vertrouwen 456-460). Zie ook Constant, *Principes de politique*, 441 en 463-465. Vgl. Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid*, 89-91.
93 *HTK* 1847-1848, 939, respectievelijk Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 3, 300.
94 Ibidem, 950, respectievelijk 335.
95 Ibidem, 472. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 440.
96 'Het voorloopig verslag over de ontwerpen van grondwetsherziening. II' in: *NRC* 25 juli 1848.
97 'Het antwoord der regering op het verslag der rapporteurs betreffende de grondwetsherziening' in: ibidem, 8 augustus 1848.
98 *HTK* 1847-1848, 599. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 593.
99 Ibidem, 643. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 2, 18.
100 Ibidem, 665, respectievelijk 93.
101 Ibidem, 735, respectievelijk 316.
102 Ibidem, 739, respectievelijk 331.
103 Ibidem, 743, respectievelijk 344.
104 'Per koerier. Heden nacht ten twee ure' in: *NRC* 21 augustus 1848.
105 *HTK* 1847-1848, 944. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 3, 315.
106 Ibidem, 957, respectievelijk 360.

107 Vgl. Vis, 'Van "ménagerie du roi" tot politiek college', 207-209.
108 *HTK* 1847-1848, 600, respectievelijk Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 594.
109 Ibidem, 716, respectievelijk Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 2, 251; de cursivering is van Uytwerf Sterling. Zie ook: Donker Curtius, *Proeve eener nieuwe grondwet*, 20-21, voetnoot.
110 Ibidem, 724, respectievelijk 269.
111 Zie Le Graverend, *Des lacunes et des besoins de la législation française*, 16-23. Le Graverend wilde de rechtspraak over het overheidsbestuur scheiden van het bestuur zelf. Hij wenste geen administratieve rechtspraak bij de Raad van State, omdat de rechtspraak dan niet onafhankelijk en onpartijdig zou zijn. Dit pleidooi voor onafhankelijke bestuursrechtspraak was modern. Koning Willem I had nog in 1822 het Conflictenbesluit voor de Nederlanden genomen, waarin werd bepaald dat tegen handelingen van de overheid geen beroep bij de rechter mogelijk was.
112 Verberne, 'De maatschappelijke en politieke veranderingen', 78.
113 Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, 19.
114 *HTK* 1847-1848, 477, respectievelijk Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 456.
115 'De volbragte herziening der grondwet' in: *NRC* 10 oktober 1848.
116 *HTK* 1847-1848, 1012, respectievelijk Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 3, 543. Zie ook Caan, *Overzigt en uitkomst der stemming*, 30-32.
117 Ibidem.
118 Te Velde, 'Constitutionele politiek', 147-159.
119 'De grondwets-herziening is voltooid!' in: *Amsterdamsche Courant* 13 oktober 1848.
120 Vgl. Buys, *Het wezen van den constitutionelen regeringsvorm*, 16-17 beschouwde openbaarheid en drukpersvrijheid als voorwaarde voor een constitutionele regeringsvorm; Rosanvallon, *L'état en France de 1789 à nos jours*, 24-26.
121 'Staten-Generaal. Vereenigde zitting der beide Kamers. Opening van het zittingjaar 1848. 's Gravenhage, 16 october' in: *Amsterdamsche Courant* 17 oktober 1848.
122 'Binnenland. Tweede Kamer der Staten-Generaal. 's Gravenhage, 21 october' in: *NRC* 23 oktober 1848, tweede editie.
123 Geciteerd in: 'De dag van heden' in: ibidem, 3 november 1848.
124 'De verkiezingen. III' in: ibidem, 10 november 1848. Zie verder: 'De wets-ontwerpen betreffende de herziening der grondwet. IV' in: ibidem, 1 juli 1848.
125 Vgl. Turpijn, *Mannen van gezag*, 43-44 en 228, noot 71; Cramer, *Wandelingen door de handelingen*, 87.
126 *HTK* 1848-1849, 159 en 205. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 3, 840.
127 'Binnenland. Rotterdam, 17 maart' in: *NRC* 19 maart 1849; Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 3, 841; 'Officiëel gedeelte. Kennisgeving' in: *Amsterdamsche Courant* 20 maart 1849.
128 Vgl. Te Velde, '"Geheimzinnig schijnende diepte'"; Colenbrander, *Willem II*, 238-240.

129 Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 35 en 39-70, zie echter 57-58, 67 (inclusief noot 68) en 69, waar de weerzin van de prins tegen het koningschap wordt gerelativeerd. Wellicht vormde de openlijke rebellie een (onbewuste) strategie om positie te kiezen tegenover de uitholling van de functie. Ook pestte de prins hiermee zijn vrouw Sophie, die erg graag koningin wilde worden, want zij konden slecht met elkaar overweg. Nadat hij het bericht van zijn vaders overlijden ontving, heeft Willem het koningschap echter meteen aanvaard.

130 Proclamatie van 21 maart 1849: Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 3, 843-844; 'Niet officiëel gedeelte. Amsterdam, 22 maart' in: *Amsterdamsche Courant* 23 maart 1849; 'Per koerier' in: *NRC* 22 maart 1849.

131 Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 3, 849; 'Amsterdam, 12 mei' in: *Amsterdamsche Courant* 13 mei 1849; 'De inhuldiging des konings te Amsterdam, op zaturdag 12 mei' in: *NRC* 14 mei 1849.

132 Boogman, *Rondom 1848*, 56.

133 Vgl. Dooyeweerd, *De ministerraad*, 314-315.

134 Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, 8-12.

135 Bijvoorbeeld Boogman, 'De "revolutie" van 1848', 338; Van Sas, *De metamorfose van Nederland*, 476-480.

136 Zie ook: Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der grondwet*, XIII-XIV.

137 Vgl. ibidem, XIII.

138 *HTK* 1847-1848, 471. Zie ook Belinfante, *Handelingen van de regering*, deel 1, 437-438.

139 Verberne, 'De maatschappelijke en politieke veranderingen', 66-68.

140 Van Randwijck, *De geschiedenis der zeven en twintig ontwerpen*, 68. Van de ontmoeting met Willem II, na zijn plan over de vergaande grondwetsherziening, hadden de gezanten van de grote mogendheden een verslag gemaakt dat zij voor de zekerheid hadden voorgelegd aan Van Randwijck, die minister van Buitenlandse Zaken was en zojuist ontslag had genomen, omdat Willem de ministers buiten zijn plan had gehouden (ibidem, 53-56).

3 De Aprilbeweging van 1853: de kloof tussen kabinet-Thorbecke en volk

1 Houkes, 'Het succes van 1848. Politiek in de Aprilbeweging', 104.

2 'Bisschoppelijke hierarchie in Nederland' in: *Amsterdamsche Courant* 29 april 1853, stuk XIIIb.

3 Doorgaans wordt aangenomen dat de koning zich aan de zijde van de protestanten schaarde en de godsdienstvrijheid weet aan de nieuwe grondwet, die ook hem met handen en voeten bond. Zie bijvoorbeeld Boogman, *Rondom 1848*, 124 ('door de Aprilbeweging zouden Thorbecke en de zijnen aan de dijk worden gezet als gevolg van een vehemente actie, beter gezegd agitatie, van conservatieve en conservatief-liberale notabelen, krachtig gesteund door dominees en "kleine luyden" en onder

het patronaat van de reactionair-conservatieve koning'); Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 68 ('De Aprilbeweging, die oude religieuze tegenstellingen aanwakkerde en aanleiding was voor nieuwe gevoelens van godsdiensthaat, kwam voor Thorbecke als een onaangename verrassing'); De Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, 69-70 (koning gebruikte beweging om zich van Thorbecke als personificatie grondwet te ontdoen); De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 67 ('de aprilbeweging voor alles een strijd om de Grondwet, waarbij "godsdienstige geschillen tot masker van staatkundige bedoelingen misbruikt" werden'); Drentje, *Thorbecke*, 421 ('Willem III stak bij de manifestatie [in Amsterdam – DS] niet onder stoelen of banken dat de invasie van Rome de wrange vrucht was van de grondwet van 1848, die hij met tegenzin tot zich genomen had').

4 Hooykaas, 'Koning Willem III en de grondwet in april 1853' merkte op dat het optreden van de koning onvolledig was weergegeven door historici als J. Bosmans, L.J. Rogier en H. Righart. Volgens Hooykaas zou de publieke opinie zijn misleid en was daardoor een onvolledige samenvatting van het gebeurde in de kranten gekomen. Zie ook Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 100, die sprak van over de aan de pers verstrekte 'gekuiste' weergave van het door de koning gesprokene. Het is echter de vraag wie dan censuur gepleegd zou hebben. Hooykaas en Van Raalte impliceren dat de koninklijke hofhouding ervoor zou hebben gezorgd dat de woorden van de koning vertekend zouden zijn afgedrukt door de kranten, maar ze tonen dit niet aan. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de koning zonder het kabinet en ministeries in staat zou zijn geweest de pers te manipuleren. Bovendien miskennen Hooykaas en Van Raalte in dit verband dat rechtsstatelijke waarden, zoals vrijheid van meningsuiting en drukpers, en ministeriële verantwoordelijkheid wel degelijk praktische relevantie hadden gekregen. Meer algemeen: Abeling, *Willem III*, 29-31 en 39-42.

5 In de Kamer stond de tegenstelling tussen liberalen en protestantse conservatieven centraal. Deze tegenstelling kwam terug in de dagbladen de *Nieuwe Rotterdamsche Courant (NRC)* en de *Amsterdamsche Courant*. De liberale NRC stond bekend om haar sympathie voor Thorbecke en verwees regelmatig (polemisch) naar de conservatief getinte *Amsterdamsche Courant*. Bovendien heeft de *Amsterdamsche Courant* de centrale gebeurtenis van de Aprilbeweging verslagen, namelijk de overhandiging van het Amsterdams adres door orthodoxe protestanten aan de koning. De koning zou tijdens deze bijeenkomst omstreden woorden over de grondwet hebben gesproken. Van de pers hebben deze twee kranten de meest vooraanstaande rol in de Aprilbeweging gespeeld. Daarnaast is ook *De Nederlander* bestudeerd als spreekbuis van de antirevolutionairen.

6 *HTK* 1852-1853, 243-244.

7 'Binnenland' in: *Amsterdamsche Courant* 16 maart 1853. Op 9 maart had in de krant gestaan welke kandidaten naar verwachting op 7 maart tot kardinaal benoemd zouden worden: 'Italië' in: ibidem, 9 maart 1853. Pas op 18 maart vermeldde zij de benoemingen, zonder te refereren aan de toespraak: 'Italië' in: ibidem, 18 maart 1853.

8 'Berigten aan onze binnenlandsche dagbladen ontleend' in: *NRC* 14 april 1853. In de orthodox protestantse krant *De Nederlander (Nieuwe Utrechtsche Courant)* werd pas op 23 maart een kort bericht geplaatst: 'Utrecht, 22 maart' in: ibidem. Groen van Prinsterer was de hoofdredacteur.
9 'Katholijke hierarchie in Nederland' in: *Amsterdamsche Courant* 24 maart 1853.
10 'Rotterdam, 23 maart' in: *NRC* 24 maart 1853.
11 'Ingezonden' in: *Amsterdamsche Courant* 9 april 1853.
12 Het stuk was op zondag 10 maart in de *NRC* gepubliceerd: 'Wij zijn uit *'s Gravenhage* verzocht, het volgende mede te deelen: [...]' ('Binnenland. Rotterdam, 9 april' in: *NRC* 10 april 1853).
13 'Ingezonden. Bisschoppelijke hiërarchie' in: *Amsterdamsche Courant* 12 april 1853.
14 'Binnenland' in: ibidem, 13 april 1853. De *NRC* had dit bericht uit de *Staatscourant* op 12 april gepubliceerd: 'Binnenland. Rotterdam, 11 april' in: *NRC* 12 april 1853.
15 Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 71-72 en 84-90.
16 'Binnenland' in: *Amsterdamsche Courant* 13 april 1853. De *NRC* had het bericht op 10 april gepubliceerd: 'Berigten aan onze binnenlandsche dagbladen ontleend' in: *NRC* 10 april 1853.
17 Wieten, *Dagblad en doorbraak*, 25-26.
18 *De Nederlander (Nieuwe Utrechtsche Courant)* noemde zichzelf 'anti-revolutionair', zie: 'Utrecht, 30 maart' in: ibidem, 31 maart 1853. Zie voor het desbetreffend commentaar: 'Binnenlandsche nieuwstijdingen. Utrecht, 11 april' in: ibidem, 12 april 1853.
19 'Berigten aan onze binnenlandsche dagbladen ontleend' in: *NRC* 13 april 1853.
20 Hooykaas, 'Herinneringen van Van Zuylen van Nijevelt', 264-265.
21 *HTK* 1852-1853, 458.
22 Ibidem, 461.
23 Ibidem, 217-235[3].
24 Ibidem, 461.
25 Ibidem, 469.
26 Ibidem, 471.
27 Voor Groens organisch wereldbeeld, zie: Van Vliet, *Groen van Prinsterers historische benadering*, 261-297. Vgl. het liberale gedachtegoed: Collins, *Liberalism in Nineteenth-Century Europe*, 4-6 en 8-9.
28 *HTK* 1852-1853, 476.
29 Ibidem, 477.
30 Ibidem, 478-479.
31 'Binnenland. Staten-Generaal. Tweede Kamer. Zitting van maandag, 18 april' in: *NRC* 19 april 1853, respectievelijk 'Staten-Generaal. Tweede Kamer. Vervolg der zitting van maandag 18 april' in: *Amsterdamsche Courant* 20 april 1853.
32 'Staten-Generaal. Tweede Kamer. (Vervolg der zitting van maandag 18 april.) Interpellatie wegens de invoering van bisdommen' in: *Amsterdamsche Courant* 20 april 1853, respectievelijk 'Handelingen der Staten-Generaal. Bijvoegsel behoorende tot

de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* van 20 april 1853. Tweede Kamer. Zitting van maandag, 18 april (Nader verslag)' in*:* NRC 20 april 1853. Voor een eerder geval, zie: 'Staten-Generaal. Tweede Kamer. Zitting van woensdag 13 april. Interpellatie over de bisschoppelijke hiërarchie' in: *Amsterdamsche Courant* 15 april 1853, respectievelijk 'Handelingen der Staten-Generaal. Bijvoegsel behoorende tot de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* van 15 april 1853. Tweede Kamer. Zitting van woensdag 13 april (Nader verslag)' in: NRC 15 april 1853.

33 Broersma, 'Politiek als familiekapitaal', 120, 122-123 en 127; Wijfjes, *Journalistiek in Nederland*, 16.

34 Zie noot 32.

35 Uit de door G.J. Hooykaas geraadpleegde notulen van de ministerraad blijkt dat de ministers het verzoek om ontslag hadden ondertekend op 17 april, zie Hooykaas, 'Koning Willem III en de grondwet in april 1853', 54.

36 HTK 1852-1853, 491. Zie ook Molhuysen en Blok, *Nieuw Nederlandsch biografisch woordenboek*, deel 4, 917.

37 HTK 1852-1853, 492.

38 Zie noten 3 en 4.

39 HTK 1852-1853, 492.

40 Ibidem.

41 'Binnenland. Rotterdam, 19 april' in: NRC 20 april 1853 ('De *Staats-Courant* deelt het volgende mede: [...]'), respectievelijk 'De aftreding van het ministerie Thorbecke' in: ibidem, 21 april 1853.

42 'De aftreding van het ministerie Thorbecke' in: ibidem, 21 april 1853.

43 Ibidem.

44 Ibidem.

45 'De verandering van ministerie' in: *Amsterdamsche Courant* 21 april 1853.

46 Het is onbekend wie zich van het pseudoniem 'Junius' bediende; wellicht de Utrechtse hoogleraar G.W. Vreede of de schrijver/historicus J. van Lennep? Junius verwijst vermoedelijk naar de Romeinse patriot Lucius Junius Brutus en werd regelmatig als pseudoniem gebruikt.

47 Junius, 'Ingezonden. De aftreding van het ministerie Thorbecke, en de *Nieuwe Rotterdamsche Courant*' in: *Amsterdamsche Courant* 24 april 1853.

48 Ibidem.

49 'Berigten aan onze binnenlandsche dagbladen ontleend' in: NRC 25 april 1853.

50 'Rotterdam, 25 april' in: ibidem, 26 april 1853.

51 Citaat in: 'Binnenland. Rotterdam, 27 april' in: ibidem, 28 april 1853. Vgl. Hooykaas en Santegoets, *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*, deel 5, 458-459.

52 Ibidem. In de *Amsterdamsche Courant* integraal gepubliceerd: 'Bisschoppelijke hierarchie in Nederland' in: *Amsterdamsche Courant* 29 april 1853.

53 'Berigten aan onze binnenlandsche dagbladen ontleend' in: NRC 29 april 1853.

54 '(Ingezonden artikel.) Waarom is het ministerie Thorbecke gevallen?' in: *Amsterdamsche Courant* 2 mei 1853. Vgl. Drentje, *Thorbecke*, 11 (met noot 17) en 422-423

(met noot 172). Gelet op de titel, is het artikel in de *Amsterdamsche Courant* hetzelfde als in de *Groninger Courant* en de *Zutphensche Courant* waar Drentje naar verwijst. Volgens Drentje (ibidem, 422-423) komt in het artikel scherp de vraag naar voren of het nationale besef wel onlosmakelijk was verbonden met het protestantisme. Het artikel verscheen in *De Nederlander* op 3 mei 1853 en wellicht ook nog in andere bladen.

55 De schrijver van 'Ernst & Falk', 'Ingezonden' in: *Amsterdamsche Courant* 3 mei 1853.

56 Ernst en Falk, *Een gesprek over de nieuwe bisschoppen*.

57 De schrijver van 'Ernst en Falk', *De grondwet en de bisschoppen*. Dit pamflet is afgerond op 17 april 1853.

58 De schrijver van 'Ernst en Falk', *Het regt en de pligt der regering tegenover Rome*, 6.

59 'Berigten aan onze binnenlandsche dagbladen ontleend' in: NRC 7 mei 1853.

60 'Ingezonden. De drie aangebleven ministers' in: *Amsterdamsche Courant* 13 mei 1853.

61 'Buitenlandsche stemmen over onzen tegenwoordigen politieken toestand' in: ibidem, 23 mei 1853.

62 'Binnenland. Amsterdam, 15 april' in: ibidem, 16 april 1853.

63 'Binnenland. Rotterdam, 15 april' in: NRC 16 april 1853, respectievelijk 'Berigten aan onze binnenlandsche dagbladen ontleend' in: ibidem, 17 april 1853.

64 'Rotterdam, 20 april' in: ibidem, 21 april 1853.

65 'De verandering van ministerie' in: *Amsterdamsche Courant* 21 april 1853.

66 'Staten-Generaal. Tweede Kamer. Zitting van woensdag 20 april' in: ibidem, 22 april 1853, respectievelijk 'Binnenland. Staten-Generaal. Tweede Kamer. Zitting van woensdag 20 april' in: NRC 21 april 1853.

67 'Binnenland. Amsterdam, 22 april' in: *Amsterdamsche Courant* 23 april 1853.

68 Ibidem. Zie ook: 'Utrecht, 21 april' in: *De Nederlander* 22 april 1853. Cursivering is door de *Amsterdamsche Courant* overgenomen uit *De Nederlander*.

69 'Binnenland. Rotterdam, 22 april' in: NRC 23 april 1853.

70 'Ingezonden. Aan de redactie der Amsterdamsche Courant' in: *Amsterdamsche Courant* 29 april 1853.

71 Ibidem.

72 E.F., 'Ingezonden. De koning is onschendbaar' in: ibidem, 4 mei 1853.

73 'Buitenlandsche stemmen over onzen tegenwoordigen politieken toestand' in: ibidem, 23 mei 1853.

74 HTK 1852-1853, 462 (cursivering HTK).

75 Ibidem, 475.

76 'Homogeniteit' in: NRC 22 april 1853.

77 'Rotterdam, 25 april' in: ibidem, 26 april 1853.

78 'Binnenland. Rotterdam, 26 april' in: ibidem, 27 april 1853.

79 'De ontbinding van de Tweede Kamer en de verkiezingen' in: *Amsterdamsche Courant* 29 april 1853.

80 Zie noot 78.
81 Zie noot 76.
82 E.F., 'Ingezonden. Homogeniteit' in: *Amsterdamsche Courant* 6 mei 1853.
83 E.F., 'Ingezonden. Art. 73 der grondwet' in: ibidem, 11 mei 1853.
84 'Homogeniteit' in: *NRC* 22 april 1853.
85 'De sluiting der zitting' in: ibidem, 23 april 1853.
86 'Het ministerie' in: ibidem, 24 april 1853; 'Het ministerie' in: ibidem, 25 april 1853.
87 Junius, 'Ingezonden. De aftreding van het ministerie Thorbecke, en de *Nieuwe Rotterdamsche Courant*' in: *Amsterdamsche Courant* 24 april 1853.
88 'Binnenland. Amsterdam, 23 april' in: ibidem, 25 april 1853.
89 'Het Handelsblad en het nieuwe ministerie' in: ibidem, 26 april 1853.
90 'Taktiek' in: ibidem, 27 april 1853.
91 Zie noot 44: 'De aftreding van het ministerie Thorbecke' in: *NRC* 21 april 1853
92 'Binnenland. Rotterdam, 26 april' in: *NRC* 27 april 1853; 'Binnenland. Amsterdam, 27 april' in: *Amsterdamsche Courant* 28 april 1853.
93 Ibidem.
94 'De ontbinding der Tweede Kamer' in: *NRC* 28 april 1853.
95 'Het adres van de ministers aan den koning I' in: ibidem, 30 april 1853.
96 'Het adres van de ministers aan den koning II' in: ibidem, 2 mei 1853.
97 'Het adres van de ministers aan den koning III' in: ibidem, 3 mei 1853.
98 Suttorp, *Van Hall en zijne constitutioneele beginselen*, 107.
99 'Het adres van de ministers aan den koning III' in: *NRC* 3 mei 1853. Zie *HTK* 1847-1848, 743 en het voorgaande hoofdstuk.
100 'Het adres van de ministers aan den koning IV' in: *NRC* 4 mei 1853.
101 'Waarvoor strijden de liberalen?' in: *NRC* 10 mei 1853.
102 Zie noten 44 en 91: 'De aftreding van het ministerie Thorbecke' in: ibidem, 21 april 1853.
103 'Buitenlandsche stemmen over onzen tegenwoordigen politieken toestand' in: *Amsterdamsche Courant* 23 mei 1853.
104 'De uitslag der verkiezingen' in: *NRC* 24 mei 1853.
105 'Utrecht, 23 mei' in: *De Nederlander* 24 mei 1853.
106 'De anti-revolutionnairen' in: *NRC* 26 mei 1853.
107 'Kerk en staat. Staatstoezigt I' in: *Amsterdamsche Courant* 26 mei 1853.
108 'Kerk en staat. Staatstoezigt II' in: ibidem, 30 mei 1853.
109 'Bisschoppelijke hierarchie in Engeland en Nederland. Het Journal des Débats en de Univers' in: ibidem.
110 'Binnenland. Rotterdam, 27 mei' in: *NRC* 28 mei 1853.
111 'Ingezonden' in: *Amsterdamsche Courant* 30 mei 1853.
112 Eenige onderteekenaars van het Adres, 'Ingezonden. Aan enkele dagbladen, inzonderheid aan den Courier de la Meuse' in: ibidem, 10 juni 1853.
113 Bijvoorbeeld: Boogman, *Rondom 1848*, 131. Het hoofdstuk over de Aprilbeweging (ibidem, 123-133) is bijna identiek aan een deel van diens artikel 'Het eerste minis-

terie-Thorbecke', 371-378; De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 64.

114 Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 99-100 verwees naar J. van Iddekinge, die deel had uitgemaakt van de commissie die het adres aan de koning had overhandigd, en vervolgens in een brief aan minister Van Bosse had geschreven dat de koning afstand had genomen van de grondwet. Iddekinge geeft in zijn brief een merkwaardig verslag van de gebeurtenis. Volgens hem zou de koning zich na de toespraak van Ter Haar eerst tegen de grondwet hebben verzet en pas na de repliek van Ter Haar de in de *Amsterdamsche Courant* geciteerde woorden hebben gesproken. Afgezien van het feit dat deze volgorde verder nergens wordt genoemd, is ze ook niet logisch wanneer de inhoud van de gewisselde woorden in aanmerking wordt genomen. Bovendien correspondeert de samenvatting van Iddekinge van Ter Haars repliek niet met de tekst zoals Ter Haar die publiceerde in de *Amsterdamsche Courant* en ook in *Boekzaal der geleerde wereld* (in dit blad was ook de reactie van de koning afgedrukt). Iddekinges weergave lijkt dus op meerdere gronden onbetrouwbaar te zijn.

115 Van Raalte verwijst ook naar Van Hall, die in zijn herinneringen, op basis van geruchten, schreef dat de koning zich zeer sterk over de grondwet had uitgelaten, en wel zo dat men het antwoord enigszins verzacht had opgegeven aan de *Amsterdamsche Courant*. Tijdens de Aprilbeweging gonsde het nogal van de geruchten, zoals ook blijkt uit misplaatste berichtgeving van de NRC op 10 en 13 april en van de *Amsterdamsche Courant* op 13 en 27 april. Ook de brief van de Leidse rechtsgeleerde C.J. van Assen aan Van Hall, waarin Van Assen beweerde dat de koning te veel had gesproken en zichzelf niet was, ondersteunt niet het betoog van Van Raalte (anders: Hooykaas, 'Koning Willem III en de grondwet in april 1853', 55). Van Assen meende namelijk dat Thorbecke te veel de kans had gekregen om de eer aan zichzelf te houden en had hem liever duidelijk zien falen.

116 Lammers, *De Kroon en de kabinetsformatie*, 52-59. Lammers vond het optreden van de koning inconstitutioneel, omdat hij geen rekening hield met de wensen van het kabinet. Anderzijds verweet hij Thorbecke de koning te chanteren door te dreigen met het aftreden van het kabinet als deze niet meewerkte.

117 De Vries, *Overgrootvader koning Willem III*, 165-168 en 169-171 betoogde dat de koning Thorbecke al vele malen eerder had kunnen ontslaan. Kennelijk wist de koning persoonlijke gevoelens goed van staatszaken te onderscheiden.

118 Vgl. Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet', 104-105.

119 Citaat uit: Drentje, *Thorbecke*, 12, zie ook 420 en 422.

120 Ibidem, 422.

121 Ibidem, 421, noot 162. Vgl. De Vries, *De ongekende Thorbecke*, 66.

122 Zie noot 73: 'Buitenlandsche stemmen over onzen tegenwoordigen politieken toestand' in: *Amsterdamsche Courant* 23 mei 1853.

123 Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 95-96.

124 Gleichman, *Van Hall als minister*, 166-171.

125 Zie noot 4, waarin wordt vermeld dat Hooykaas en Van Raalte menen dat de

publieke opinie doelbewust door de koninklijke hofhouding zou zijn gemanipuleerd door een onvolledige samenvatting van het gebeurde in de kranten te laten opnemen. Zoals opgemerkt, kunnen deze auteurs niet onderbouwen dat de koninklijke hofhouding censuur heeft toegepast en is dit evenmin erg waarschijnlijk.

126 Vgl. Doorn, *Willem III, Emma en Sophie*, 137.

127 Hooykaas, 'Herinneringen van Van Zuylen van Nijevelt', 269. De memoires over de Aprilbeweging, afgesloten op 11 september 1853, zijn nogal apologetisch van aard. Van Zuylen van Nijevelt voelde zich nogal tekortgedaan door de kritiek op hem na het aftreden van het kabinet. Volgens hem was hij in het kabinet juist steeds voorstander geweest om de bevolking te informeren, maar had de meerderheid in het kabinet daar anders over gedacht.

128 Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 98.

129 Abeling, *Teloorgang en wederopstanding van de Nederlandse monarchie*, 30.

130 Duyverman, *Uit de geheime dagboeken van Aeneas Mackay*, 63. Voor een biografische schets van Mackay: Slijkerman, *In dienst van de Kroon*, 96-105.

131 Houkes, 'Het succes van 1848. Politiek in de Aprilbeweging', 104.

132 Hooykaas, 'Koning Willem III en de grondwet in april 1853', 55; Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 94, 97 en 101; Van Raalte, *De voorstellen tot grondwetsherziening*, 14.

133 Oud, *Staatkundige vormgeving in Nederland*, 43. Vgl. De Vries, *Het grondwettig koningschap onder koning Willem III*, 9. De Vries stelde dat de koning nooit buiten de grondwet is getreden en altijd via zijn minister regeerde.

134 Anders Oud, *Staatkundige vormgeving in Nederland*, 43-45. Volgens Oud c.q. Bosmans was de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen koning en minister in 1853 nog niet uitgekristalliseerd. Zo was het volgens hen nog niet duidelijk of de koning een toespraak mocht houden als hij wist dat zijn ministers het er niet mee eens waren. Of daarvan in dit geval sprake was, kan worden betwist. Het antwoord van de koning was eigenlijk zo nietszeggend, zoals Oud en Bosmans zelf constateren, dat de ministers dat ook hadden kunnen accepteren.

135 Boogman, *Rondom 1848*, 132; Hooykaas, 'Herinneringen van Van Zuylen van Nijevelt', vooral 273-274.

136 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, 71.

137 Vgl. Bevaart, 'Een leger zonder hoofd, een koning zonder leger', 227-229. Bevaart betoogde dat de geschiedschrijving miskent dat de koning zich met beleidszaken bemoeide. Volgens hem deed de koning dat op een negatieve manier; hij verzette zich tegen verandering.

138 Vgl. Te Velde, *Het theater van de politiek*, 5-7, 12, 16-20 en 26.

139 Te Velde, 'Constitutionele politiek', 153.

140 Anders: Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 106.

141 Vgl. ibidem, 106-107.

142 Vgl. Turpijn, *Mannen van gezag*, 52-53.

143 De Rooy, *Republiek van rivaliteiten*, 55.
144 Boogman, *Rondom 1848*, 124.
145 Te Velde, 'Constitutionele politiek', 151-155; Spoormans, 'Vrijheid en gezag', 328-332.
146 Dit kan worden afgeleid uit de lijst met achtereenvolgens bestuursleden in Utrecht, correspondenten van deze bestuursleden en het landelijke netwerk van de vereniging, zoals opgenomen in: Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 85, 87 en 91-92.
147 Vgl. ibidem, 192. Volgens Ronald van Raak was niet zozeer het ontbreken van uitgangspunten, maar juist de onwil om de eigen vorm van politiek aan te passen aan de nieuwe omstandigheden er de oorzaak van geweest dat in Nederland geen moderne conservatieve partij is ontstaan. Raak stelt daarbij de persoon van Gerrit Jan Mulder centraal. Bezwaar tegen deze conclusie is dat het niet-ontstaan van een conservatieve partij wordt toegeschreven aan een enkele persoon en daarmee de maatschappelijke context wordt genegeerd. Van Raak beweert zelfs dat het conservatisme een aangelegenheid was van natuurwetenschappelijk geschoolde nieuwkomers in de politiek, en niet van een traditionele adellijke elite (ibidem, 193).
148 Drentje, *Thorbecke*, 425-426; vgl. Boogman, 'De Britse gezant Lord Napier over de Nederlandse volksvertegenwoordiging', 190; De Jong, 'Conservatieven en "1848"', 38-43.
149 De bewering van Van Welderen Rengers dat de Aprilbeweging een kerkelijk godsdienstig en geen politiek karakter droeg, moet, gelet op het debat in Kamer en pers, onjuist worden geacht. Evenzo kan diens daarop volgende bewering dat de politieke tegenstanders van Thorbecke, vooral Van Hall, desondanks hadden ingezien welk politiek voordeel uit deze volksbeweging kon worden getrokken en onmiddellijk alles in het werk hadden gesteld om de sinds lang gespannen verhouding tussen vorst en kabinet tot een breuk te maken, niet worden gestaafd door de feiten. Zie Van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis*, 94-95.
150 Drentje, *Thorbecke*, 422. Vgl. Hooykaas en Santegoets, *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*, deel 6, 14-15.
151 Spoormans, *'Met uitsluiting van voorregt'*, 131; Boogman, 'De conservatief-liberalen aan het bewind', 379-390.
152 Gleichman, *Van Hall als minister*, 169.
153 Vgl. Boogman, *Rondom 1848*, 134 e.v.; Tamse, 'Plaats en functie van de Nederlandse monarchie', 119; Raak, *In naam van het volmaakte*, 113-114 en 119-124; Te Velde, *Stijlen van leiderschap*, 30-31.
154 Suttorp, V*an Hall en zijne constitutioneele beginselen*, 104.
155 Van Hall ging uit van een misverstand, zo blijkt uit Gleichman, *Van Hall als minister*, 165-166, omdat het gehele corps diplomatique al van het gesprek op de hoogte bleek te zijn en hij zowel Van Zuylen als de internuntius voor respectabele mannen hield.
156 Het lijkt nog steeds niet helemaal opgehelderd. Inmiddels is wel gebleken dat de internuntius ook zo zijn eigen belang had. Zie onder andere Boogman, *Rondom*

1848, 126. Het blijft onduidelijk waarom de internuntius dan informatie zou hebben verzwegen tegenover het kabinet-Thorbecke. Het lijkt veeleer een doelbewuste politiek van Rome te zijn geweest, zie De Valk, 'Meer dan een plaats', 60-61. Minister Van Zuylen speelde in elk geval een merkwaardige rol. Tijdens de interpellatie van 13 april vond hij het niet nodig om bij het Vaticaan te protesteren. Mede op verzoek van de koning had hij dat echter al wel gedaan. Vervolgens noemde Kamerlid Rochussen tijdens de interpellatie van 18 april het gerucht dat ministers toch gepolst waren door de internuntius om een aartsbisdom op te richten en in Utrecht te vestigen. Van Zuylen ontweek die vraag, maar wilde nu wel protest laten blijken, althans openbaarde toen pas dat hij actie had ondernomen. Het terugroepen van de gezant had ook weer iets dubbelzinnigs, omdat de gezant al had aangegeven met verlof te willen. Verder is interessant, zoals uit het relaas van De Valk blijkt, dat Rome pas in december 1852, en tegen de adviezen van de Nederlandse geestelijkheid in – waaronder ook de internuntius –, had bepaald dat ook Utrecht meegenomen moest worden als vestigingsplaats, dat er een aartsbisdom moest komen en wel in Utrecht. Het gerucht waar Rochussen naar verwees, past wonderbaarlijk goed in het verhaal van De Valk over hoe de besluitvorming in Rome verliep en dat pas op het laatste moment werd besloten een aartsbisdom op te richten en in Utrecht te vestigen. Het was dus wel heel toevallig dat het gerucht precies de nieuwste ontwikkelingen bij het Vaticaan weerspiegelde. Het lijkt erop dat het kabinet-Thorbecke wel degelijk was geïnformeerd en probeerde om zijn kop in het zand te steken.

157 Van Riel, *Geschiedenis van het Nederlandse liberalisme*, 51.

4 De Buitenzorgse troon als schavot voor minister Mijer

1 Voor de kwestie-Mijer zijn de *Handelingen van de Tweede Kamer (HTK)* van voorjaar 1866 tot een jaar later gevolgd. Verder zijn de liberale *Nieuwe Rotterdamsche Courant (NRC)* en het conservatieve *Dagblad van Zuidholland en 's Gravenhage (Dagblad)* van belang. Deze kranten zijn representatief voor de gelijkgeaarde stroming in de Kamer en onder de bevolking. Zij besteedden ook aandacht aan de standpunten in andere kranten, maar reageerden het meest op elkaar. De kranten brengen dus min of meer de bandbreedte van de maatschappelijke discussie in kaart.

2 Drentje, *Thorbecke*, 461-467.

3 Huizinga, 'Herinneringen van Van Zuylen van Nijevelt', 282-285.

4 Ising, *In de Kamers der Staten-Generaal*, 25-30; Van der Hoek, *'Limburgs groote mond'*, 68-71. Zelfs de thorbeckeaan Daniël van Eck erkende de betrokkenheid van Thorbecke en diens onzuiver handelen: Tamse, *Memoires van een enfant terrible*, 114-115.

5 Drentje, *Thorbecke*, 468-469; Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 120; Oud, *Staatkundige vormgeving in Nederland*, 73-85; Van Sas, *De metamorfose van Nederland*, 483; Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 140, 142, 169 en 177-178; Minderaa, 'De

macht des konings en de parlementaire democratie', 97-98 en 103. Zie ook rechtsgeleerde literatuur genoemd in: Huizinga, 'Herinneringen van Van Zuylen van Nijevelt', 205 en noot 1. Verder: Vermeulen, Krijnen en Roos, *De koning in het Nederlandse staatsrecht*, 64-65; Burkens e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat*, 232-233; Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, 147 en 635; Kortmann, *Constitutioneel recht*, 32 en 303-304; Belinfante en De Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, 90; Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, 176; Visser, *In dienst van het algemeen belang*, 46.

6 Drentje, *Thorbecke*, 470; Kossmann, *De Lage Landen 1780-1980*, 236 en 238; Huizinga, *Heemskerk*, 91.

7 De Beaufort, 'Dertig jaren uit onze geschiedenis', 516.

8 Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 104-105.

9 Ron de Jong heeft inmiddels vastgesteld dat de opkomstcijfers van de verkiezingen na de twee Kamerontbindingen in 1866 en 1868 tot de hoogste behoren sinds de Kieswet in 1850 van kracht was geworden: De Jong, 'Conservatieven en katholieken tijdens het kabinet-Van Zuylen-Heemskerk', 13.

10 'Een gouverneur-generaal van Nederlandsch-Indië' in: *NRC* 17 september 1866.

11 'Binnenland. Residentie-nieuws' in: *Dagblad* 18 september 1866; 'Officiële berigten' in: *NRC* 19 september 1866.

12 'De heer P. Mijer, gouverneur-generaal van Ned. Indië' in: *NRC* 20 september 1866.

13 'De nieuwe positie' in: *Dagblad* 20 september 1866.

14 'Binnenland. Residentie-nieuws' in: ibidem, 22 september 1866.

15 *HTK* 1866-1867, 20.

16 Ibidem, 26-27.

17 Ibidem, 27.

18 Ibidem, 31.

19 Ibidem, 61.

20 Ibidem, 63.

21 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 26 september' in: *NRC* 27 september 1866.

22 Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke*, 88.

23 ''s Gravenhage, 26 september 1866' in: *Dagblad* 27 september 1866.

24 *HTK* 1866-1867, 74.

25 Ibidem, 75.

26 P., 'Ingezonden stukken. Mijnheer de redacteur!' in: *Dagblad* 28 september 1866.

27 'Geen factie – maar Oranje boven!' in: ibidem, 29 september 1866.

28 Zie hierover: ''s Gravenhage, 26 september 1866' in: ibidem, 27 september 1866.

29 Huizinga, *Heemskerk*, 76, alsmede noten 77 en 78.

30 'De maskers af' in: *Dagblad* 27 september 1866.

31 'Artikel 53 der grondwet. De koning is onschendbaar: de ministers zijn verantwoordelijk' in: *NRC* 1 oktober 1866.

32 ''s Gravenhage, 3 october 1866' in: *Dagblad* 4 oktober 1866: citaten uit het *Overveluwsch Weekblad*.

33 Ibidem.
34 ''s Gravenhage, 4 october 1866' in: ibidem 5 oktober 1866.
35 'Binnenland. Rotterdam, 6 october' in: *NRC* 7 oktober 1866. Zie Groen van Prinsterer, *Parlementaire studien*, deel 2, nr. XXXVIII, 435-454, daar 448-454.
36 'Binnenland (vervolg). Rotterdam, 6 october' in: *NRC*, ibidem. Zie Groen van Prinsterer, ibidem, 451-452. Vgl. Van Vliet, *Groen van Prinsterers historische benadering van de politiek*, 269-270, 281-283 en 288-289.
37 Groen van Prinsterer, ibidem, 453-454.
38 Citaat uit: 'Binnenland. Residentie-nieuws' in: *Dagblad* 9 oktober 1866.
39 'Binnenland. Residentie-nieuws' in: ibidem, 10 oktober 1866.
40 De Jong, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit*, 150-151.
41 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 10 october 1866' in: *Dagblad* 11 oktober 1866.
42 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 11 october 1866' in: ibidem, 12 oktober 1866: citaat uit de *Noordbrabanter*.
43 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 15 october 1866' in: ibidem, 16 oktober 1866.
44 Citaat in: 'Buitenland. België' in: ibidem, 16 oktober 1866.
45 'Binnenland. Rotterdam, 16 october' in: *NRC* 17 oktober 1866. Zie Buys, *Het regt van de Tweede Kamer*, 34-36.
46 'De houding der ministerieelen' in: ibidem, 18 oktober 1866.
47 'Binnenland. Rotterdam, 17 october' in: ibidem.
48 'Ingezonden stukken' in: ibidem.
49 'Tweede advies van jhr. mr. J. de Bosch Kemper' in: *Dagblad* 20 oktober 1866.
50 Ibidem.
51 'Binnenland. Rotterdam, 20 october' in: *NRC* 21 oktober 1866.
52 'Jhr. mr. J. de Bosch Kemper en het ministerie. I' in: ibidem, 22 oktober 1866.
53 B., 'Ingezonden stukken. Mijnheer de redacteur!' in: *Dagblad* 24 oktober 1866.
54 Bijvoorbeeld: 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 3 november 1866' in: ibidem, 4 en 5 november 1866.
55 'Niet-officiëel gedeelte. Ontbinding der Tweede Kamer. Algemeen overzigt van den uitslag der verkiezingen, op 30 october en 13 november 1866' in: ibidem, 16 november 1866.
56 'De overwinning' in: ibidem.
57 'De uitslag der verkiezingen' in: *NRC* 16 november 1866.
58 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 154.
59 Ibidem, 159-160.
60 Ibidem, 162.
61 Ibidem, 177.
62 'Zwijgen en spreken' in: *NRC* 26 februari 1867.
63 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 25 februarij 1867' in: *Dagblad* 26 februari 1867.

64 'Binnenland. Rotterdam, 28 mei' in: *NRC* 29 mei 1866.
65 Huizinga, *Heemskerk*, 76, noot 76; Van der Wal, *De motie-Keuchenius*, 100, noot 2.
66 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 218 II.
67 Anders dan Keuchenius impliceerde, was Stahl juist geen voorstander van het parlementaire stelsel, met een ondergeschikte positie van de koning ten opzichte van de volksvertegenwoordiging. Dit model kwam volgens Stahl neer op een parlementaire regering of constitutionele monarchie. Stahl wilde de koning in de grondwet zelfstandige macht geven en diens macht laten begrenzen door die van andere instituties. Hij noemde deze variant de institutionele monarchie. Zie Stahl, *Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche*.
68 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 224.
69 *HTK* 1866-1867, 77: 'Mijne motie strekt, om den dageraad van eene betere toekomst voor Indië te doen aanbreken.'
70 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 226.
71 Tamse, *Memoires van een enfant terrible*, 142, zie ook 146.
72 Von Santen, 'Sinds wanneer zit men links en rechts in de Tweede Kamer?', 135-137 betoogt dat Kamerleden in de periode 1866-1868 links en rechts zijn gaan zitten, omdat de politieke verhoudingen op scherp waren gezet.
73 In 1865 betoogde De Bosch Kemper in zijn *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt*, 288: 'Tegenover de magt der provinciale staten en gemeentebesturen is de Koning het hoofd der centrale regeermagt, zoodat in onderscheidene artikelen der grondwet de uitdrukking: "De Koning," de beteekenis heeft dat de zaak door de algemeene regering zal geregeld worden.'
74 'De motie van den heer Keuchenius' in: *NRC* 29 september 1866.
75 'De ontbinding der Tweede Kamer. I. Het regerings-manifest' in: *Dagblad* 3 oktober 1866.
76 Ibidem. Zie Guizot, *Mémoires*, 184.
77 Ibidem. Zie Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, deel I, 434-436.
78 Ibidem. Zie De Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt*, 305-306. Kemper verwees in dit opzicht onterecht naar Hello, *Du régime constitutionnel*. Hello betoogde weliswaar dat de koning controleerde of de Kamermeerderheid de publieke opinie juist weerspiegelde en zo nodig de Kamer kon ontbinden (350), maar verderop stelde hij dat zelfs de woorden van de koning onder de ministeriële verantwoordelijkheid vielen (354-355, zie ook 356-357). Het enige persoonlijke recht dat de Franse grondwet volgens Hello aan de koning toekende, betrof het opperbevel over de strijdkrachten (357 en 382-383). De verwijzing van Kemper naar Erskine May was ook niet helemaal terecht. Erskine May, *The Constitutional History of England*, deel I, behandelde de constitutionele geschiedenis en beschreef niet dat de koning zich ooit rechtstreeks tot het volk richtte. Wel deed George III een beroep op parlementsleden buiten de ministers om en probeerde hij ze te beïnvloeden (bijvoorbeeld II-16, 31, 39-40 en 89). Het volk speelde weliswaar een rol, maar alleen via de verantwoordelijke ministers (96-98 en 459-460).

79 Ibidem. Zie Thonissen, *La Belgique*, 360-362.

80 Ibidem. Zie Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen*, deel 1, 159-160. Thorbecke meende dat de grondwetsherziening zonder initiatief van de koning waarschijnlijk niet zou hebben plaatsgevonden. Wel benadrukte hij dat deze in overleg met de Staten-Generaal was vastgesteld.

81 'Binnenland. Rotterdam, 4 october' in: *NRC* 5 oktober 1866.

82 'De ontbinding der Tweede Kamer. III. De grondwets-schennis der ontbonden Kamer' in: *Dagblad* 6 oktober 1866.

83 Ibidem. Zie Blackstone, *Commentaries*, deel 1, 230, 240-241 en 261-262. Blackstone meende wel dat de uitoefening van een prerogatief niet ten koste mocht gaan van het publieke belang, omdat dit inconstitutioneel was: in dat geval konden ministers ter verantwoording worden geroepen (de door het *Dagblad* genoemde druk kon ik niet achterhalen); Mill, *Considerations on Representative Government*, 256-258; Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, deel 2, 93-94, respectievelijk 154: Bluntschli stelde wel dat de constitutionele monarch bij alle staatshandelingen gebonden was aan de medewerking van de voor de desbetreffende handeling verantwoordelijke minister (153, zie ook 84); Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, deel 1, 24 en 184, respectievelijk 48-49 (de door het *Dagblad* genoemde druk 1861 heb ik niet kunnen vinden; de eerste passage kon ik niet letterlijk achterhalen, de tweede helemaal niet). In de door mij gevonden passages spreekt Constant alleen over de benoeming van rechters en ministers, maar zijn argumentatie – de koning zal nauwelijks fouten maken omdat hij geen belang bij benoemingen en fouten heeft – doet veronderstellen dat hij de koning een breder benoemingsrecht toekent. Met betrekking tot ministers voegde hij toe dat bij directe handelingen of bij een voorstel de minister verantwoordelijk is (184-185); De Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt*, 290-291: De Bosch Kemper beargumenteerde weliwaar dat de koning volkomen vrij moest zijn, maar ging ervan uit dat de koninklijke macht alleen kon worden uitgeoefend via ministers die verantwoordelijk waren; Bosscha, *Kroon en ministers*, 27-28. Het citaat was ietwat selectief want Bosscha vervolgde (29-30) dat het prerogatief van de Kroon bovenal werd beperkt door de middelen die de volkswil bezat om een minister het behoud van zijn ambt onmogelijk te maken en noemde als voorbeeld dat Sir Robert Peel in 1835 het ontslag van zijn kabinet meedeelde omdat het onvoldoende werd gesteund door het Lagerhuis. Bosscha stelde het benoemingsrecht van de koning (soevereine macht van de Kroon) en het goedkeuringsrecht van de volksvertegenwoordiging (volkswil) tegenover elkaar en meende dat er bij voorbaat geen regeling denkbaar was die de onderlinge conflicten kon beslechten. Verderop betoogde hij wel dat een bepaalde mate van ministeriële verantwoordelijkheid ook bij benoemingen gold (56-59). Het beoordelingsrecht van de Kamer bij benoemingen ontkende hij echter (86). Bosscha was dus niet zo consequent, omdat ministeriële verantwoordelijkheid zonder het afleggen van rekenschap en dus een beoordelingsrecht inhoudsloos is. Bosscha betoogde verder dat, aangezien de ministeriële

verantwoordelijkheid slechts globaal in de grondwet was geregeld, de Tweede Kamer zich was gaan bemoeien met de uitvoerende macht en zich als een hogere macht dan de ministers was gaan beschouwen (92-93). Hoewel het *Dagblad* dus selectief citeerde, gaf het citaat de mening van Bosscha toch wel goed weer.

84 Het betreft de zogenoemde wetshistorische interpretatie.

85 S. Vissering e.a. [zonder titel] in: *NRC* 11 oktober 1866.

86 'Binnenland. Residentie-nieuws' in: *Dagblad* 13 oktober 1866.

87 Zie Hubrecht, 'Des konings onschendbaarheid', vooral 352-359 en 378-379. Hubrecht leidde de koninklijke onschendbaarheid af uit het begrip 'majesteit', dat hij terugvoerde op de overheersende macht van de vader in het Romeinse recht en daarna op die van het volk in de Romeinse republiek. Hij achtte onschendbaarheid en majesteit principes van ongeschreven staatsrecht (349-351). Hubrecht ging eraan voorbij dat de koppeling van onschendbaarheid aan majesteit niet vanzelfsprekend is. Zo wezen de oude Germaanse volken onschendbaarheid van de koning juist af, omdat deze als hoogste macht (majesteit) in de staat zelf verantwoordelijk moest zijn. Ook in de Middeleeuwen werden de Duitse vorsten en keizers als verantwoordelijk beschouwd. Verder wilde bijvoorbeeld ook de Franse keizer Napoleon III zelf verantwoordelijk zijn: zie Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, deel 2, 72-84. Onschendbaarheid betekende volgens Hubrecht kennelijk niet dat de vorst geen bevoegdheden zou hebben. Zo meende hij dat het opperbevel over het leger uitsluitend toekwam aan de koning, zonder dat ministers verantwoordelijk waren (375); de eerdergenoemde Franse rechtsgeleerde Hello was dezelfde mening toegedaan.

88 'Binnenland. Rotterdam, 6 october' in: *NRC* 7 oktober 1866.

89 'De ontbinding der Tweede Kamer. IV. De Grondwets-schennis der ontbonden Kamer' in: *Dagblad* 7 en 8 oktober 1866. Zie Lagemans, *De leer der ministeriële verantwoordelijkheid*, 19: Lagemans sprak ter plaatse alleen over de ministeriële verantwoordelijkheid bij ondertekening van de benoeming van een opvolger. Elders pleitte hij wel voor een terughoudende rol van het parlement en een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk voor zover wetten zijn geschonden – hij beriep zich daarbij op Thorbecke – en voor een zelfstandige macht van de koning (26, 32-33 en 40-42); Bosscha, *Kroon en ministers*, 57; Capadose, 'Regtsvragen, betreffende het contraseign der ministers', 408-409.

90 Ibidem. Het *Dagblad* doelde waarschijnlijk op artikel 3, sub e, van de wet van 22 april 1855, *Staatsblad* nr. 33, namelijk dat ministers strafbaar waren als zij nalieten uitvoering te geven of te doen geven aan de voorschriften van de grondwet etc. In de optiek van de krant was de bemoeienis van de Kamer met de benoeming in strijd met de grondwet. De ministers moesten daarom de Kamer krachtens de grondwet ontbinden.

91 Ibidem. De interpunctie en spelling wijken af en toe af van het origineel, zo is de cursivering door het *Dagblad* toegevoegd: vgl. Thorbecke, *Aanteekening op de grondwet*, deel 1, 202-203. Dit citaat ontbreekt in de eerste druk van de *Aanteekening* uit 1839, die veel bondiger is.

92 Ibidem. Zie De Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt*, 377-378, zie ook 518-520.
93 Ibidem. Zie *HTK* 1851-1852, 26[1]-26[2]: de minister had de gevraagde inlichtingen echter wel verstrekt.
94 Ibidem. Zie *HTK* 1852-1853, 339[1]-339[2].
95 Ibidem. Zie Bosscha, *Kroon en ministers*, 86.
96 Ibidem. Zie *HTK* 1853, 86-87 (zie ook Bosscha, *Kroon en ministers*, 86-87): kabinetsleider Van Hall had nog toegevoegd door zijn contraseign wel verantwoordelijk te zijn, maar dat hij niet de redenen voor de benoeming kon geven, aangezien de koning de ministers benoemde.
97 Ibidem. Zie *HTK* 1863-1864, 370[6-7].
98 Ibidem. Zie *HTK* 1864-1865, 210-211. Betz had zelfs gezegd 'dat eene Regering niet verpligt is, omtrent benoemingen, op hare voordragt gedaan, telkens rekenschap te geven aan eenig lid der Kamer'.
99 'De voordragt der ministers aan den koning tot ontbinding der Tweede Kamer. VI' in: *NRC* 11 oktober 1866.
100 'Proclamatie' in: ibidem, 12 oktober 1866. Zie ook 'Laatste berigten' in: *Dagblad* 12 oktober 1866 en 'Niet-officiëel gedeelte' in: ibidem, 13 oktober 1866.
101 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 13 october' in: *NRC* 14 oktober 1866.
102 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 183.
103 ''s Gravenhage, 12 october 1866' in: *Dagblad* 13 oktober 1866.
104 'De ernst van het oogenblik' in: ibidem, 14 en 15 oktober 1866.
105 Huizinga, *Heemskerk*, 78; Van der Wal, *De motie-Keuchenius*, 166-169.
106 Huizinga, *Heemskerk*, 79-80.
107 'Bijvoegsel. Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 13 october 1866. Advies van jhr. mr. J. de Bosch Kemper.' in: *Dagblad* 14 en 15 oktober 1866. Zie Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen*, deel 2, 250-268, vooral 258-259. Thorbecke stelde dat de Kamer niet over concrete gevallen mocht oordelen, omdat de keuze toeviel aan de regering.
108 'Binnenland. Rotterdam, 21 october' in: *NRC* 22 oktober 1866. Zie De Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt*, 293 (het citaat wijkt met interpunctie iets af).
109 'Binnenland. Rotterdam, 22 october' in: ibidem, 23 oktober 1866.
110 'Proclamatie' in: ibidem, 12 oktober 1866.
111 A. van der Linde, 'Wat moeten de antirevolutionaire kiezers doen?' in: *Dagblad* 19 oktober 1866. Zie ook Stahl, *Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche*, vooral 114-129, 163-176 en 319-337. Vgl. Brunner, Conze en Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe*, deel 4, 204-205.
112 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 22 october 1866' in: *Dagblad* 23 oktober 1866; zie *Het professoraal advies*.
113 'Artikel 53 der grondwet. De koning is onschendbaar: de ministers zijn verantwoordelijk' in: *NRC* 1 oktober 1866.

114 *HTK* 1866-1867, 1.
115 'De openingsrede' in: *Dagblad* 21 november 1866.
116 *Bijlagen van de HTK* 1866-1867, 2e zitting, 354-355.
117 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 230.
118 'Binnenland. Rotterdam, 4 october' in: *NRC* 5 oktober 1866.
119 *HTK* 1866-1867, 81.
120 'Binnenland. Rotterdam, 5 october' in: *NRC* 6 oktober 1866. De krant verwees naar de zitting van 24 mei 1849: *HTK* 1848-1849, 541-542. De *NRC* citeerde *niet* de uitspraak van Borret van destijds dat de ministeriële verantwoordelijkheid een waarborg was tegen aantasting van de grondwet (dus wetsschending). Borret had het bij de politieke verantwoordelijkheid over het landsbelang en de veiligheid van de staat. Anders dan de *NRC* stelde, lijkt Borret dus consistent.
121 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 20 october 1866' in: *Dagblad* 21 en 22 oktober 1866. Kemper drukte zich nog voorzichtig uit, want de wet betreffende de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van 22 april 1855, *Staatsblad* nr. 33, betrof alleen de schending van wetten of het achterwege laten van het contraseign. Bovendien was opzet vereist, of grovelijk verzuim bij nalatigheid (zie artikel 3).
122 T., 'Ingezonden stukken. Thorbecke tegenover hoogleeraren in de regten' in: *Dagblad* 18 oktober 1866.
123 'De voordragt der ministers aan den koning tot ontbinding der Tweede Kamer. IV' in: *NRC* 7 oktober 1866.
124 'Binnenland. Rotterdam, 7 october' in: ibidem, 8 oktober 1866.
125 'De voordragt der ministers aan den koning tot ontbinding der Tweede Kamer. V' in: ibidem, 9 oktober 1866. Zie De Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt*, 290-292 en 370-372; Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der grondwet*, 190-191.
126 'Binnenland (vervolg). Rotterdam, 28 october' in: *NRC* 29 oktober 1866.
127 Tegen deze achtergrond is het verklaarbaar dat de *NRC* meteen na de bekendmaking van Mijers benoeming had betoogd dat het kabinet geen gouverneur-generaal had mogen benoemen, omdat onduidelijk was van welke richting deze moest zijn ('De heer P. Mijer, gouverneur-generaal van Ned. Indië' in: ibidem, 20 september 1866; zie noot 12).
128 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 189.
129 Ibidem, 190.
130 Ibidem, 197.
131 Ibidem.
132 Ibidem, 198.
133 Ibidem. Jonckbloet gaf geen paginaverwijzingen etc. Ik heb dit citaat kunnen achterhalen in: Hallam, *The Constitutional History of England*, 215.
134 Ibidem. Zie Hallam, ibidem; de cursivering is van Jonckbloet.
135 Citaat uit: ibidem. Zie Laboulaye, *Le parti libéral*, 191-192; de interpunctie wijkt soms af, de cursivering is door Jonckbloet toegevoegd.

136 Citaat uit: ibidem, 199. Ik heb dit citaat niet bij Erskine May kunnen achterhalen.
137 Citaat uit: ibidem. Zie Laboulaye, *Le parti libéral*, 195-196. Er zijn een paar spellingsfouten; de cursivering is toegevoegd door Jonckbloet.
138 Ibidem, 200.
139 Ibidem, 208.
140 Ibidem, 217.
141 Ibidem, 232.
142 Vgl. De Bruyne, *De geschiedenis van Nederland*, deel 3, 283-284.
143 *HTK* 1865-1866, 833-835.
144 'Een gouverneur-generaal van Nederlandsch-Indië' in: *NRC* 17 september 1866.
145 'De nieuwe positie' in: *Dagblad* 20 september 1866.
146 ''s Gravenhage, 24 september 1866' in: ibidem, 25 september 1866.
147 'Bijvoegsel. Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 13 october 1866. Advies van jhr. mr. J. de Bosch Kemper' in: ibidem, 14 en 15 oktober 1866.
148 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 28 februarij 1867' in: ibidem, 1 maart 1867.
149 *HTK* 1866-1867, 82.
150 Ibidem, 83-84.
151 'Algemeen overzicht. Rotterdam, 27 september' in: *NRC* 28 september 1866.
152 'Het ernstige van het oogenblik' in: ibidem, 13 oktober 1866.
153 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 13 october' in: ibidem, 14 oktober 1866.
154 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 15 october 1866' in: *Dagblad* 16 oktober 1866.
155 'Binnenland. Rotterdam, 21 october' in: *NRC* 22 oktober 1866 (het citaat van Fonfrède is niet helemaal correct qua interpunctie en opmaak). Zie ook De Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt*, 297-298 en Campan, *Oeuvres de Henri Fonfrède*, deel 2, 369 en 374-375.
156 'De verkiezingen. 1' in: *NRC* 25 oktober 1866.
157 Citaat in: 'Binnenland. Rotterdam, 24 october' in: ibidem.
158 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 148-149.
159 Ibidem, 149.
160 Ibidem, 152.
161 Citaten uit: ibidem.
162 Mr. X., 'Ingezonden stukken. De beginselen van mr. van Eck' in: *Dagblad* 2 maart 1867.
163 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 176. De Charte betreft de Franse grondwet van 1814. Zie De Chateaubriand, *De la monarchie selon la Charte*, 3-4; de cursivering is toegevoegd en de interpunctie wijkt iets af. De Chateaubriand betoogt dat een fout altijd moet worden toegeschreven aan de minister en niet aan de koning. De koning is onschendbaar. Men kan volgens hem alles onderzoeken zonder de koninklijke waardigheid aan te tasten, want alles komt voort uit een verantwoordelijk minister. De koning oordeelt weliswaar, maar hij kan een minister niet dwingen (3-5).
164 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, ibidem.

165 Ibidem, 180.
166 Ibidem, 185.
167 Ibidem, 186.
168 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 23 februarij' in: *NRC* 24 februari 1867.
169 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 23 februarij 1867' in: *Dagblad* 24 en 25 februari 1867.
170 Vgl. De Beaufort, *Staatkundige opstellen*, 38-39: in de Engelse praktijk gold dat de oppositie zich ervan bewust was dat zij de regering diende te vormen, indien zij het kabinet naar huis stuurde.
171 'De voordragt der ministers aan den koning tot ontbinding der Tweede Kamer. VI' in: *NRC* 11 oktober 1866.
172 'Jhr. mr. J. de Bosch Kemper en het ministerie. II' in: ibidem, 23 oktober 1866.
173 *HTK* 1866-1867, 2e zitting, 185.
174 Ibidem.
175 Ibidem, 213.
176 Ibidem.
177 Keuchenius doelde op: Opzoomer, *De vertegenwoordiging*, 2.
178 Keuchenius had overigens wel gelijk dat Opzoomer de Nederlandse constitutionele situatie gelijkstelde aan het idee van de Engelse parlementaire kabinetten. Opzoomer leidde een onbegrensde politieke ministeriële verantwoordelijkheid af uit het in de grondwet opgenomen budgetrecht van de Kamer: ibidem. Zie ook: Van 't Veer, *Opzoomer als wijsgeer*, 191-195.
179 'Binnenland. Staten-Generaal' in: *NRC* 2 oktober 1866.
180 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 1 october 1866' in: *Dagblad* 2 oktober 1866.
181 'De voordragt der ministers aan den koning tot ontbinding der Tweede Kamer. I' in: *NRC* 3 oktober 1866.
182 Te Velde, 'Constitutionele politiek', 151-155; vgl. Drentje, *Thorbecke*, 239-243 en De Haan, 'Politieke oppositie'.
183 'De voordragt der ministers aan den koning tot ontbinding der Tweede Kamer. II' in: *NRC* 4 oktober 1866.
184 'Binnenland. Rotterdam, 3 october' in: ibidem.
185 'De ontbinding der Tweede Kamer. II. Doel en strekking der motie-Keuchenius' in: *Dagblad* 5 oktober 1866. Zie ook *HTK* 1866-1867, 77: 'Mijne motie strekt, om den dageraad van eene betere toekomst voor Indië te doen aanbreken.'
186 'Binnenland. Residentie-nieuws' in: ibidem. De grammaticale vorm van het citaat is iets aangepast.
187 Zie bijvoorbeeld De Beaufort, 'Dertig jaren uit onze geschiedenis', 516.
188 De Bosch Kemper, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt*, 288 stelt dat de koning in 1813 het hoofd is geworden van de centrale regeermacht, in reactie op de macht van de provinciale staten en de gemeentebesturen, en dat de formuleringen in de grondwet over 'de koning' in feite de algemene regeermacht inhoudt, dus de koning en het kabinet samen.

189 Drentje, *Thorbecke*, 470-471.
190 Ibidem, 470.
191 Doorn, *Willem III, Emma en Sophie*, 196. Vgl. De Vries, *Overgrootvader koning Willem III*, 209.

5 1867–1868: het buitenlands beleid van minister Van Zuylen onder vuur

1 'Buitenlandsche Zaken' in: *NRC* 15 november 1867. Zie ook: 'De minister van Buitenlandsche Zaken' in: ibidem, 25 november 1867.
2 'De naderende veldslag. II. Een Kamer-chassepot?' in: *Dagblad* 19 november 1867.
3 *HTK* 1867-1868, 91.
4 Van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland*, 394.
5 *HTK* 1867-1868, 134.
6 De Vries, *Het grondwettig koningschap onder koning Willem III*, 17, 20 en 24.
7 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 25 november' in: *NRC* 26 november 1867.
8 'Binnenland. Kamer-overzigt' in: *Dagblad* 29 november 1867.
9 Vgl. Tamse, *Nederland en België in Europa*, 57-78, vooral 77-78.
10 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 18 december 1867' in: *Dagblad* 19 december 1867.
11 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 20 december 1867' in: ibidem, 21 december 1867.
12 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 21 december 1867' in: ibidem, 22 en 23 december 1867.
13 Vos, 'De journalist Izaak Jacob Lion', 62-67.
14 'Binnenland. Rotterdam, 23 januarij. Uitslag der verkiezingen voor de Tweede Kamer der staten-generaal' in: *NRC* 24 januari 1868; 'Binnenland. Rotterdam, 4 februarij' in: ibidem, 5 februari 1868; 'De uitslag der verkiezingen' in: *Dagblad* 26 en 27 januari 1868; 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 6 februarij' in: ibidem, 7 feburari 1868; 'Niet officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 7 februarij' in: ibidem, 8 februari 1868.
15 'De uitslag der verkiezingen' in: *NRC* 9 februari 1868. De gegevens in de kranten verschillen nauwelijk van die in het onderzoek van R. de Jong, 'Uitslagen van de verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1918', zie: http://www.inghist.nl/Onderzoek/Projecten/Verkiezingen/databank/geaggregeerd/verkiezingstotalen [26 maart 2011]. De gegevens van De Jong zijn niet uitgesplitst per partij. De verschillen hebben een ondergeschikte betekenis, zo bedraagt het opkomstpercentage bij De Jong 65,46% tegen 65,86% in het *Dagblad*.
16 V.S., 'Ingezonden stukken. Perfidie! 's Hage, 7 februarij 1868. Mijnheer de redacteur!' in: *Dagblad* 8 februari 1868.
17 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 13 februarij' in: ibidem, 14 februari 1868.
18 Vos, 'De journalist Izaak Jacob Lion', 67-71.

19 'De uitslag der verkiezingen' in: *Dagblad* 9 en 10 februari 1868.
20 'Kan het ministerie blijven?' in: *NRC* 15 februari 1868.
21 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 0 [geen paginanummering].
22 Ibidem, 28.
23 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 29 februarij' in: *Dagblad* 1 en 2 maart 1868.
24 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 30.
25 Ibidem, 34.
26 Ibidem, 45.
27 'Binnenland. Kamer-overzigt' in: *Dagblad* 5 maart 1868.
28 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 70.
29 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 5 maart' in: *NRC* 6 maart 1868.
30 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 75
31 Anders: Turpijn, *Mannen van gezag*, 158-159.
32 'Binnenland. Residentie-nieuws' in: *Dagblad* 10 maart 1868.
33 N., 'Mijnheer de redacteur!' in: ibidem.
34 Vgl. Turpijn, *Mannen van gezag*, 129, 137, 153-154, 157-161 en 163-168. Turpijn beschouwt Van Reenen zonder meer als regeringsgezind en conservatief, terwijl Van Reenen juist vrij gematigd was en een onpartijdige Kamervoorzitter probeerde te zijn. Bovendien houdt Turpijn geen rekening met het verstandige en bemiddelende optreden van Van Reenen, zoals blijkt uit het voorgaande en dit hoofdstuk. Hij beschouwt Dullerts Kamervoorzitterschap vanaf 1869 als ideaaltype en dat van diens voorganger Van Reenen als antipool daarvan, terwijl Dullert als voorzitter bij uitstek ook partijpolitiek bedreef.
35 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 10 maart' in: *Dagblad* 11 maart 1868.
36 'De Luxemburgsche kwestie. 1' in: *NRC* 18 maart 1868.
37 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 192.
38 Ibidem, 194.
39 'Binnenland. Kamer-overzigt' in: *Dagblad* 24 maart 1868.
40 'Niet-officiëel gedeelte. Kamer-overzigt' in: ibidem, 25 maart 1868.
41 'De kabinetskwestie' in: *NRC* 26 maart 1868.
42 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 4 april. Een parlementaire coup d'état' in: *Dagblad* 5 en 6 april 1868.
43 'Niet-officieel gedeelte. 's Gravenhage, 7 april' in: ibidem, 8 april 1868.
44 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 1 mei' in: ibidem, 2 mei 1868.
45 Van H., 'Ingezonden stukken. Mijnheer de redacteur! 5 mei 1868' in: ibidem, 7 mei 1868.
46 Duyverman, *Uit de geheime dagboeken van Aeneas Mackay*, 145-157.
47 'Binnenland. Kamer-overzigt' in: *Dagblad* 8 mei 1868.
48 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 12 mei' in: ibidem, 13 mei 1868.
49 'Binnenland. (Vervolg). Rotterdam, 14 mei' in: *NRC* 15 mei 1868.
50 X., 'Ingezonden stukken. Een nieuw stelsel van verkiezingen. Z., 13 mei 1868' in: *Dagblad* 16 mei 1868.

51 'Het ware karakter van den strijd' in: *NRC* 21 mei 1868. De *NRC* verweet de conservatieven het ware karakter van de strijd te verbergen met hun betoog over het Engelse stelsel. Het ware karakter was dat de conservatieven de meerderheid met een minderheid wilden overheersen, aldus de *NRC*.
52 'Niet-officieel gedeelte. 's Gravenhage, 25 mei' in: *Dagblad* 26 mei 1868.
53 'Nieuwe partijschap?' in: ibidem.
54 'Het nieuwe ministerie. II. De beginselen' in: ibidem, 6 juni 1868.
55 Anders: Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 141-148. Van Raak stelt dat Kemper, in tegenstelling tot oudere conservatieven zoals Vreede, niet streed voor een conservatieve interpretatie van de grondwet, maar het constitutioneel kader accepteerde. Volgens Van Raak is het opmerkelijk hoe conciliant Kemper zich bleef opstellen. Kemper zou een afkeer hebben van beginselstrijd en partijpolitiek; Van Raak noemt hem zelfs naïef. Vgl. De Wit, *De strijd tussen aristocratie en democratie*, 379-380.
56 *HTK* 1867-1868, 79.
57 Ibidem, 114.
58 Ibidem, 126.
59 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 27 november 1867' in: *Dagblad* 28 november 1867. Vreede citeerde Thorbecke in debat met Groen van Prinsterer op 19 november 1852 en verwees naar Asser, *Het bestuur der buitenlandsche betrekkingen*, 107-110. Vreede verzuimde te vermelden dat Groen vanuit de Kamer richtlijnen had willen geven voor toekomstig buitenlands beleid van het kabinet-Thorbecke en dus wilde meeregeren. Zie ook *HTK* 1852-1853, 147-148, 149[3], 155-156 en 163[1]-163[2]. Interessant is verder dat Asser betoogde dat het afstemmen van een begroting om daardoor de minister ten val te brengen niet paste in de constitutionele regeringsvorm, omdat de grondwet aan de koning de bevoegdheid verleende ministers te benoemen en te ontslaan. Hij wees op de mening van Thorbecke bij de begrotingen voor 1846 en 1847 dat het bij stemming over een begroting uitsluitend mocht gaan over noodzakelijkheid of nuttigheid van de voorgestelde uitgaven in verband met de behoeften en middelen van de staat. Zie ook Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen*, deel I, 115-122.
60 'Binnenland. Rotterdam, 6 december' in: *NRC* 7 december 1867.
61 'Ingezonden stukken. Ministerieele crisis. 5 december 1867' in: ibidem. Verwezen werd naar Voorduin, *Geschiedenis en beginselen der grondwet*. Voorduin (178-190) behandelde de bestaansredenen voor de Raad van State, zoals bediscussieerd tijdens de grondwetsherziening in 1848. Een Kamermeerderheid had de Raad van State eigenlijk willen afschaffen omdat zij de functie van de Raad van State als adviseur van de Kroon niet in overeenstemming achtte met de ministeriële verantwoordelijkheid. De regering pleitte echter voor handhaving van de Raad van State als adviseur van de Kroon en benadrukte dat de ministers het advies naast zich neer konden leggen en uiteindelijk verantwoordelijk waren. Vgl. hoofdstuk 2 en Slijkerman, *In dienst van de Kroon*, 15-16.

62 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 9 december 1867' in: *Dagblad* 10 december 1867.
63 'Binnenland. Rotterdam, 10 december' in: *NRC* 11 december 1867.
64 'Binnenland. (Vervolg.) Rotterdam, 13 december' in: ibidem, 14 december 1867.
65 'Binnenland. Rotterdam, 19 december' in: ibidem, 20 december 1867. In een ingezonden brief van 23 december werd de ministers ook verweten dat zij de koning niet geadviseerd hadden om de Raad van State te horen, 'het ligchaam, dàt den koning in moeijelijke gevallen in de eerste plaats moet ter zijde staan': L. [anoniem], 'Ingezonden stukken. Leiden, 23 december 1867. WelEd. Gestrenge heer!' in: ibidem, 27 december 1867.
66 Huizinga, 'Herinneringen van Van Zuylen van Nijevelt', 303. Vgl. Slijkerman, *In dienst van de Kroon*, 109-110.
67 ''s konings beslissing. Je maintiendrai' in: *Dagblad* 24 december 1867.
68 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 26 december 1867' in: ibidem, 27 december 1867.
69 'De onschendbaarheid des konings' in: *NRC* 28 december 1867.
70 'Binnenland. Rotterdam, 28 december' in: ibidem, 29 december 1867.
71 Ibidem.
72 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 30 december 1867' in: *Dagblad* 31 december 1867.
73 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 3 maart' in: *NRC* 4 maart 1868.
74 'Niet-officiëel gedeelte. De koning boven de partijen' in: *Dagblad* 29 en 30 maart 1868
75 Zie Cox, *The Institutions of the English Government*, 247-258.
76 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 324. Zie Thorbecke, *Aanteekening op de grondwet*, deel 1, 190-197, vooral 191.
77 Vgl. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke*, 72-73.
78 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 332.
79 Turpijn, *Mannen van gezag*, 82-90. De koning had een brief meegezonden waarin hij zijn steun uitsprak voor het ontwerp van Thorbecke (84). Interessant is dat Turpijn vermeldt dat tegenstanders het plan zagen als een liberale poging om de nadruk op de volksvertegenwoordiging te leggen, in plaats van op de Kroon (83-84). Vgl. Heemskerk, *De praktijk onzer grondwet*, 50-53.
80 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 338. Zie ook Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, 8-12. Thorbecke vond dat de koning naast het kabinet een zekere macht moest hebben, omdat anders de regering in handen van de vertegenwoordiging zou komen, hetzij de vertegenwoordiging een regeringswerktuig zou worden. Thorbecke was dus oorspronkelijk voor het idee van een belans tussen de constitutionele machten.
81 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 364.
82 Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbeck*, 18-20;

Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet', 104, 110, 114 en 119-120; Te Velde, 'Constitutionele politiek', 153 en 162-163.

83 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 378.

84 A.F. de Savornin Lohman, 'Aan den hoofdredacteur van het Dagblad van Zuidholland en 's Gravenhage' in: *Dagblad* 17 en 18 mei 1868.

85 'Het ware karakter van den strijd' in: ibidem, 20 mei 1868.

86 Huizinga, *Heemskerk*, 86-88.

87 Duyverman, *Uit de geheime dagboeken van Aeneas Mackay*, 145-184, vooral 148-149, 161, 163, 165, 170, 173-174, 178-181 en 183. Vgl. Hooykaas en Santegoets, *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*, deel 7, 286-287.

88 'Binnenland. (Vervolg.) Rotterdam, 13 december' in: *NRC* 14 december 1867.

89 'Den koning het regeren onmogelijk gemaakt' in: *Dagblad* 13 december 1867.

90 Polytropos [pseudoniem], 'Ingezonden stukken. Mijnheer de redacteur!' in: ibidem, 24 december 1867. Zie ook de verhandeling van Bastiat, 'Incompatibilités parlementaires' in: idem, *Oeuvres complètes*, deel 5, 518-561, vooral 528-561.

91 'Bijvoegsel. Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 7 december 1867. Kamer-overzigt' in: ibidem, 8 en 9 december 1867.

92 Zie de bespreking in het vorige hoofdstuk van het *Dagblad* van 11 oktober 1866.

93 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 11 december 1867' in: *Dagblad* 12 december 1867.

94 Waarschijnlijk doelde men op de verhandeling 'Incompatibilités parlementaires' in: Bastiat, *Oeuvres complètes*, deel 5, 518-561. Bastiat betoogde dat een volksvertegenwoordiger geen publieke functie mocht accepteren, in het bijzonder geen ministerschap, maar een publiek functionaris mocht wel volksvertegenwoordiger worden, wanneer hij zich maar niet liet doorbetalen en tijdelijk van zijn ambt afzag (519-520, 527 en 558-561). De stelling in het *Volksblad* dat Bastiat oud-ministers wilde uitsluiten van de volksvertegenwoordiging was dus onjuist.

95 'Met of zonder programma?' in: *Dagblad* 27 mei 1868.

96 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 27 mei' in: ibidem, 28 mei 1868.

97 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 29 mei' in: ibidem, 30 mei 1868.

98 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 3 junij' in: ibidem, 4 juni 1868.

99 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 5 junij' in: ibidem, 6 juni 1868.

100 Drentje, *Thorbecke*, 472-475; vgl. Gosses en Japikse, *Handboek tot de staatkundige geschiedenis*, 831; Taal, *Liberalen en radicalen in Nederland*, 6-7.

101 'Binnenland. Rotterdam, 7 januarij' in: *NRC* 8 januari 1868.

102 D.H., 'Kiezers! Landgenooten' in: ibidem, 14 januari 1868.

103 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 27 maart. La mort sans phrases' in: *Dagblad* 28 maart 1868 (het *Dagblad* schrijft 'phrases' in plaats van 'phrase').

104 In een later ingezonden stuk in het *Dagblad* werd gemotiveerd betoogd dat de desbetreffende persoon – de rooms-katholieke geestelijke, politicus en revolutionair E.J. Sieyès (1748-1836) – alleen 'la mort' had geëist en dat de stenograaf had toegevoegd 'sans phrase' omdat anderen wel hun oordeel toelichtten: H. Tiede-

man, 'La mort sans phrase. Amsterdam, 6 april 1868' in: ibidem, 11 april 1868.

105 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 323.

106 Ibidem, 369.

107 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 16 april' in: *Dagblad* 17 april 1868; 'Binnenland. Kamer-overzigt' in: ibidem, 22 april 1868.

108 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 26 november' in: *NRC* 27 november 1867.

109 'De ministerieele crisis' in: ibidem, 28 november 1867.

110 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 29 november 1867' in: *Dagblad* 30 november 1867.

111 'Binnenland. Rotterdam, 7 december' in: *NRC* 8 december 1867.

112 'Niet-officiëel gedeelte. Staten-Generaal. Vereenigde zitting der beide Kamers op vrijdag 27 december 1867 (ten 2 ure)' in: *Dagblad* 28 december 1867; 'Binnenland. Rotterdam, 27 december' en 'Binnenland. (Vervolg.) Staten-Generaal. Vereenigde zitting der beide Kamers, op vrijdag 27 december, tot sluiting van de gewone vergadering der staten-generaal. Geopend ten 2 ure' in: *NRC*, idem.

113 Douwes Dekker, 'Aanteekeningen en opmerkingen', 372-373. Zie ook: Krul, 'Multatuli en Busken Huet als critici van de democratie', 138-139.

114 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 28 december 1867. De sluitingsrede' in: *Dagblad* 29 en 30 december 1867.

115 'Binnenland. Rotterdam, 31 december' in: *NRC* 1 januari 1868.

116 'Binnenland. (Vervolg.) Rotterdam, 4 januarij' in: ibidem, 5 januari 1868.

117 'Wie moeten wij kiezen? 11' in: ibidem, 19 januari 1868.

118 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 29.

119 Ibidem, 323.

120 Ibidem, 185.

121 Ibidem, 95.

122 De Bosch Kemper, *De motie Blussé*.

123 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 117.

124 Ibidem.

125 Ibidem, 164.

126 Huber, *De gemotiveerde motie van orde*, 75-76 en 83-84.

127 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 186. Zie Huber, *De gemotiveerde motie van orde*, 87-88. Omdat de gemotiveerde motie van orde een oordeel van de Kamer zelf betrof, in plaats van de koning over een adres te laten oordelen, achtte Huber deze een aantasting van de uitvoerende macht. De liberaal Opzoomer, *De vertegenwoordiging*, 6-9 beschreef voor de verhouding tussen volksvertegenwoordiging en regering twee ver uiteenlopende stelsels, namelijk het Duitse monarchale stelsel tegenover het Engelse parlementaire stelsel. Bij de beschrijving van het monarchale stelsel, volgens hem was de regering hiervan voorstander, schreef hij in de trant van de door Huber genoemde bewering (ibidem, 7, zie ook 10-11). Opzoomer zelf was echter voorstander van het parlementaire stelsel en achtte een motie van afkeuring als zodanig niet afkeurenswaardig. De toeschrijving aan Opzoomer was dus in zoverre onjuist.

128 Opzoomer, *De vertegenwoordiging*, 13-14.
129 Ibidem, 16.
130 Ik heb de verwijzing niet kunnen achterhalen in: Escher, *Handbuch der praktischen Politik*.
131 'Binnenland. (Vervolg.) Rotterdam, 28 maart' in: *NRC* 29 maart 1868.
132 'Het ministerie' in: ibidem, 31 maart 1868.
133 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 300.
134 Ibidem, 310. Zie De Brouckere en Tielemans, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 456-457. De Brouckere en Tielemans schreven dat afkeuring van een begroting een buitengewone gebeurtenis was. Het verwerpen van een begroting omdat de volksvertegenwoordiging onvoldoende vertrouwen in het kabinet stelde, was een extreem middel. Dit middel was sinds de constituties ten gevolge van de revoluties in 1830 overbodig geworden, omdat de volksvertegenwoordiging de regering kon stilleggen door politieke wetten te weigeren om haar zo in de richting van de meerderheid te dirigeren. Volgens de auteurs kon de volksvertegenwoordiging bovendien een regering omverwerpen door goedkeuring aan politieke uitgaven te onthouden of deze deels te wijzigen. Deze laatste toevoeging van de auteurs is een beetje verwarrend, omdat zij impliceren dat een regering ook verwijderd kan worden door een begroting onmogelijk te maken. Gelet op hun voorgaande uitlatingen doelen zij echter op omstreden begrotingsposten en niet om redenen buiten deze posten gelegen. De bewering van Kemper dat De Brouckere op zijn eerdere mening was teruggekomen, was echter tendentieus, omdat de omstandigheden met de herziening van de grondwetten waren gewijzigd.
135 Zie noten 77, 82, 138 en 143.
136 'Algemeen overzigt. Rotterdam, 21 april' in: *NRC* 22 april 1868.
137 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 324.
138 Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke*, 74-75. Voor het standpunt van Buys, zie Buys, *Het regt van de Tweede Kamer*, 46-47; zie ook Opzoomer, *De vertegenwoordiging*, 17.
139 Zie Remond en Mayer, *Royer-Collard*, 72-81, daar 81.
140 Deze verwijzing heb ik niet kunnen verifiëren.
141 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 327.
142 Ibidem, 335.
143 Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen*, deel 1, 115-122. Zie ook noot 138.
144 'Binnenland. Kamer-overzigt' in: *Dagblad* 24 april 1868.
145 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 374. Waarschijnlijk doelde Kemper op: Russell, *An Essay on the History of the English Government*, 137-139. Kemper versluierde wel dat Russell sprak over het geval dat begrotingen om daarbuiten gelegen redenen werden verworpen. Russell beschouwde het budgetrecht als een extreem middel tegen machtsmisbruik van de regering.
146 Zie Thorbecke, *Aanteekening op de grondwet*, deel 1, 202-203 (zie ook het citaat van

Thorbecke bij de bespreking in het vorige hoofdstuk van het artikel 'De ontbinding der Tweede Kamer. IV. De grondwets-schennis der ontbonden Kamer' in: *Dagblad* 7 en 8 oktober 1866).

147 Zie noten 135, 138 en 143.

148 'Niet-officiëel gedeelte. Grondwetsherziening, feitelijk in Nederland tot stand gekomen, volgens de besluiten, genomen en de theoriën ontwikkeld door de radicale partij, van september 1866 tot en met 28 april 1868' in: *Dagblad* 30 april 1868. Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid onder koning Willem II', 445-446 meent dat het verwerpen van begrotingen om redenen buiten de cijfers gelegen vanaf 1840 praktijk werd, ook al bleef het vaak bij dreiging. Duidelijk is echter dat dit een relatief nieuw fenomeen was, dat in 1868 nog ter discussie stond.

149 *HTK* 1867-1868, 83.

150 Citaat in: 'Binnenland. Rotterdam, 29 november' in: *NRC* 30 november 1867.

151 Den Hertog, *Cort van der Linden*, 291-309, 333-349, 507-540 en 725-728; Moeyes, 'Minister van verzoening. Cort van der Linden', 57.

152 'Ontbinding, constitutionneel of niet?' in: *NRC* 2 december 1867.

153 'Onze politieke toestand. IV' in: *Dagblad* 8 en 9 december 1867.

154 'Ingezonden stukken. Het regt der Kroon tot ontbinding der volksvertegenwoordiging' in: *NRC* 14 december 1867. Zie ook: 'Binnenland. Rotterdam, 26 december' in: ibidem, 27 december 1867.

155 'De ontbinding geregtvaardigd' in: *Dagblad* 8 januari 1868. Zie voor de mening van Buys: Buys, 'Avontuurlijke politiek', 63.

156 'Niet-officiëel gedeelte. 's Gravenhage, 11 januarij' in: *Dagblad* 12 en 13 januari 1868.

157 'Binnenland. Rotterdam, 11 februarij' in: *NRC* 12 februari 1868.

158 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 27.

159 ibidem, 33.

160 'De schorsing der discussiën over de motie-Blussé' in: *NRC* 9 maart 1868. Zie ook: 'De algemeene beschouwingen over de begrooting. III' in: ibidem, 12 april 1868.

161 'Bijvoegsel. Binnenland. Kamer-overzigt' in: *Dagblad* 8 en 9 maart 1868.

162 'Binnenland' in: ibidem, 10 maart 1868.

163 *HTK* 1867-1868, 2e zitting, 298.

164 'Binnenland. Kamer-overzigt' in: *Dagblad* 22 april 1868.

165 'Residentie-nieuws' in: ibidem.

166 Duyverman, *Uit de geheime dagboeken van Aeneas Mackay*, 157-176; De Vries, *Het grondwettig koningschap onder koning Willem III*, 19-21.

167 'Het ministerie' in: *NRC* 30 april 1868.

168 Vgl. Te Velde, 'Inleiding. De internationalisering van de nationale geschiedenis en de verzuiling', 502; Te Velde, 'Political Transfer: an Introduction'.

169 Vgl. Aerts, 'Nationale beginselen?'

170 Birch, 'Responsibility in British politics', 28.

171 Vgl. Pombeni, 'Political Models and Political Transfer'.

172 Zie ook Tamse, *Memoires van een enfant terrible*, 43-44; Boogman, 'J.R. Thorbecke – uitdaging en antwoord', 372-373. Vgl. Krol, *Als de Koning dit eens wist...!*, 261-262.
173 Drentje, *Thorbecke*, 471.
174 Anders: Turpijn, *Mannen van gezag*, 157-159. Turpijn zet Van Reenen neer als vertrouweling van de koning, zonder oog te hebben voor zijn capaciteiten. Hij beschrijft hem als een lijdelijke Kamervoorzitter die niet durfde in te grijpen 'tegen het verbale geweld van jonge en oude liberalen jegens eenzame conservatieven' (ibidem, 158). Volgens Turpijn nam Van Reenens 'milde terughoudendheid' zelfs pijnlijke vormen aan tijdens het kabinet-Fransen van de Putte en het kabinet-Van Zuylen (hij onderbouwt dit door op het incident te wijzen dat Saaymans Vader voor de derde keer het woord wilde voeren, maar geeft dat onjuist weer). Turpijn betoogt dat Van Reenen plooibaar was en weinig gezag in de Kamer genoot. Turpijn laat de traditie van het onafhankelijke Kamervoorzitterschap bij Dullert beginnen, terwijl deze volgens zijn betoog nogal bevooroordeeld was.
175 Van Houten, *Vijfentwintig jaar in de Kamer*, deel 1, 36.
176 Nagenoeg alle conservatieven waren volgens Buys van oorsprong liberalen, die van deze groep afstand hadden genomen vanwege persoonlijke rancunes en de dwang onder liberalen tot homogeniteit. Ook Heemskerk was in wezen liberaal. Zie Buys, 'Avontuurlijke politiek', 64-65 en 76-77 of Buys, *Studiën over staatskunde*, 217-218 en 228-229.
177 Vgl. Hemels, *Op de bres voor de pers*, 202.
178 Vgl. Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 121-123.
179 Vgl. Van Koetsveld, *Het ontstaan, de beginselen en de geschiedenis van onze politieke partijen*, 394-396.
180 Sagittarius, *Parlementaire portretten*.
181 Vgl. Turpijn, *Mannen van gezag*, 165-166.
182 Vgl. ibidem, 179. Volgens Turpijn beriepen de liberalen zich op hun verleden van 1848 om zichzelf autoriteit te geven, zich de Kamer en de grondwet als liberale symbolen toe te eigenen en de nieuwkomers in het parlement te imponeren. Anders: Drentje, 'Interpretaties zonder gezag', 493-494. Zie ook Tamse, 'Het ministerie-Van Zuylen-Heemskerk', 408 en Tanja, *Goede politiek*, 75.
183 Doorgaans wordt aangenomen dat het partijstelsel pas eind negentiende eeuw tot groei kwam, zie bijvoorbeeld Belinfante en De Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, 94. Zie echter: De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 10, 17 en 159.

6 1884 en 1901: nieuwe rollen voor staatshoofd en minister-president

1 Populariserend verteld door: Kikkert, *Koning Willem III*, 276-317.
2 'De pers over den dood des kroonprinsen' in: *De Standaard* 27 juni 1884. Vgl. Cleverens, *Niet verder dan ons huis...*, 80-81; Buys, 'De dood van den kroonprins', 1; Van Osta, *Het theater van de staat*, 121-125. Zie ook: Van Wijnen, *Van de macht des konings*, 249-272.

3 'Duitschland' in: *NRC* 19 juni 1884, tweede blad.
4 'Duitschland' in: ibidem, 25 juni 1884, tweede blad.
5 'Engeland' in: ibidem.
6 'Troonopvolging. – Voogdij. – Regentschap.' in: ibidem, 26 juni 1884, derde blad.
7 'De pers over den dood des kroonprinsen' in: *De Standaard* 28 juni 1884. Deze betogen over de juridische problemen van een huwelijk van Wilhelmina, vooral wat betreft de centrale positie van de man in het huwelijk, zijn lang veronachtzaamd: Braun, *De prijs van de liefde*, 174 en 179.
8 'De plichten van het oogenblik' in: ibidem, 30 juni 1884.
9 'De pers over den dood des kroonprinsen' in: ibidem, 1 juli 1884. Dit is weliswaar een citaat uit de *Protestantsche Noordbrabanter*, maar *De Standaard* heeft het artikel opgebouwd door verschillende bladen achtereenvolgens te citeren in een eigen betoogstructuur.
10 Ibidem. Het betreft een citaat uit *De Hollander*; zie opmerking in voorgaande noot.
11 *HTK* 1883-1884, verenigde zitting, z.p. [1861].
12 *Bijlagen HTK* 1883-1884, deel 2, verenigde zitting, 1 (1.1).
13 *HTK* 1883-1884, verenigde zitting, 2 [1862].
14 'Staten-Generaal. Vereenigde zitting van de beide Kamers der Staten-Generaal' in: *NRC* 30 juli 1884. *De Standaard* publiceerde een neutraal verslag met de stukken: 'Binnenland. Amsterdam, 30 juli' in: *De Standaard* 31 juli 1884.
15 'Nederland. Rotterdam, 29 juli' in: *NRC* 30 juli 1884, derde blad.
16 *Bijlagen HTK* 1883-1884, deel 2, verenigde zitting, 2 (1.3).
17 Ibidem, 3.
18 'Laatste berichten. Rotterdam, 31 juli' in: *NRC* 1 augustus 1884.
19 *HTK* 1883-1884, verenigde zitting, 9 [1869].
20 Ibidem.
21 *Bijlagen HTK* 1883-1884, deel 2, verenigde zitting, 4 (1.3).
22 *HTK* 1883-1884, verenigde zitting, 10 [1870].
23 Ibidem.
24 Ibidem.
25 Vgl. Verburg, *Koningin Emma*, 17-20; Braun, *De prijs van de liefde*, 162, zie echter 163; Oud, *Staatkundige vormgeving in Nederland*, 127-128; Bouman, *Op en om Oranje's troon*, 252.
26 'Het regentschap' in: *NRC* 1 augustus 1884, derde blad.
27 *HTK* 1883-1884, verenigde zitting, 11 [1871].
28 Ibidem, 12 [1872].
29 Zie artikelenreeks Slijkerman, 'Vrouwen in bestuur en politiek'.
30 *HTK* 1883-1884, verenigde zitting, 13 [1873].
31 Ibidem.
32 Ibidem, 14 [1874].
33 Ibidem.
34 Ibidem, 14-15 [1875].

35 Tamse, *Memoires van een enfant terrible*.
36 'Binnenland. Amsterdam, 1 augustus' in: *De Standaard* 2 augustus 1884.
37 'Binnenland. Regentschap' in: ibidem.
38 'De binnen- en de buitenlandsche pers over den dood des kroonprinsen' in: ibidem, 25 juni 1884. Het betreft weliswaar een parafrasering van het *Handelsblad*, maar de redactie neemt er geen afstand van. Vgl. Hoedeman en Meijer, *Willem IV*, 330-332, die in het kader van het toekomstige koningschap van Willem-Alexander bespreken dat het vorstinnendom meer glans en zichtbaarheid heeft dan het koningschap.
39 'Binnenland. Amsterdam, 2 augustus' in: ibidem, 4 augustus 1884.
40 'Nederland. Rotterdam, 1 augustus' en 'Staten-Generaal. Vereenigde zitting der beide Kamers. Zitting van vrijdag 1 augustus. Geopend ten 11 ure. Benoeming van eene regentes' in: *NRC* 2 augustus 1884.
41 'Nederland. Rotterdam, 1 augustus' in: ibidem, tweede blad. Vgl. Witlox, *Schaepman*, 326-327.
42 Mill, *Considerations on Representative Government*, 105-106 (dezelfde tekst als in de derde druk van 1865, 260-261) merkte wel op dat de prime minister in Engeland volledig afhankelijk was van de stemming in het Lagerhuis, maar stelde diens ontbindingsrecht van het parlement daartegenover. Het ontbindingsrecht vond Mill van groot belang om een impasse tussen parlement en regering te voorkomen. Op zijn beurt betoogde Thorbecke in zijn in 1870 gepubliceerde 'Narede' in *Parlementaire redevoeringen*, deel 6, x-xii dat de Kroon en de volksvertegenwoordiging in een constitutionele monarchie zich niet moesten afvragen wat hun recht was, maar hoe zij van hun rechten gebruikmaakten. Beide machten waren volgens hem weliswaar zelfstandig, maar stonden met elkaar in organiek verband. In deze passage ging Thorbecke nog steeds uit van een koninklijke regering: 'Aan de Kroon behoort de benoeming der Ministers. Doch een Koning kiest, [...] zonder te bedenken dat de Ministers met de Vertegenwoordiging te handelen hebben en daar zedelijke magt moeten zijn, uitsluitend naar individueel welbehagen' (ibidem, x-xi). Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, hadden de liberalen in 1868 juist met dit idee afgerekend: een regering moest uitsluitend en volledig verantwoording afleggen aan het parlement. Het evenwicht tussen vertegenwoordiging en regering was verbroken ten gunste van de vertegenwoordiging.
43 Vgl. Donner, 'Grondwetsstudie in Nederland', 341. Thorbecke opende zijn 'Narede' met de stelling dat een minister meer een man van actie dan een man van woorden moest zijn: 'Staatsman is niet, die redevoeringen houdt, maar die proeven van Staatsbeleid gaf; hij wordt uit zijn doen gekend' (Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen*, deel 6, v).
44 Zie noot 10 van hfst. 1.
45 Bagehot, *The English Constitution*, 111; dit boek bevat de eerste druk uit 1867.
46 De benadering van Bagehot is normatief in plaats van descriptief, zie Cannadine, 'The Context, Performance and Meaning of Ritual', 107. Victoria had wel degelijk

nog constitutionele macht, zie Le May, *The Victorian Constitution*, 59-61 en 65-75 en Greaves, *The British Constitution*, 79. Voor Victoria's aanzienlijke invloed op benoemingen, zie Jennings, *Cabinet Government*, 62-66.

47 Vgl. Te Velde, 'Constitutionele politiek', 147-151 en 165-175.

48 Te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbesef*, 123-134 en 268-269; idem, 'Van grondwet tot grondwet', 145-146. Vgl. Hobsbawm, 'Mass-Producing Traditions', 271 en 307; Kuhn, *Democratic Royalism*, 140-141; Van Osta, *De Europese monarchie in de negentiende eeuw*, 190-216, 278-279 en 282; Van Osta, *Het theater van de staat*, 86-105, 115-149 en 234-238; Van Schoonhoven, '"Houd Oranje boven en de troep eronder"'.

49 Verburg, 'Koningin Emma als regentes', 203-206; idem, *Koningin Emma*, 70-87, vgl. 87-109, 151-161 en 191-192.

50 Verburg, 'Koningin Emma als regentes', 208-211; idem, *Koningin Emma*, 123-145, vgl. 209-212.

51 Vgl. Te Velde, 'De drie fasen van de constitutionele monarchie', 107-109. Te Velde onderscheidde een fase van evenwicht tussen vorst en volksvertegenwoordiging, dan spanning tussen monarchie en democratie tussen 1870 en 1945 en ten slotte verbondenheid van monarchie en parlementaire democratie.

52 Donner, 'Grondwetsstudie in Nederland', 340-341. Zie ook Van Raalte, *De minister-president*, 148-150.

53 Donker Curtius wordt in de bestaande literatuur over het minister-presidentschap over het hoofd gezien, vgl. Van Raalte, *De minister-president*, 121-146; Dooyeweerd, *De ministerraad*, 133-135; Oud, *Het constitutioneel recht*, deel 1, 409-411; Rehwinkel, *De minister-president*, 94-96. Van Raalte (156) neemt aan dat het voorzitterschap na 1874 niet meer heeft gewisseld. Zie ook: Van Raalte, *De ontwikkeling van het minister-presidentschap*.

54 Dooyeweerd, *De ministerraad*, 150-151; citaat 151.

55 Rehwinkel, *De minister-president*, 198; De Beaufort, *Vijftig jaren uit onze geschiedenis*, deel 2, 3-4 en 10-11.

56 Vgl. De Valk en Van Faassen, *Dagboeken en aantekeningen van Willem Hendrik de Beaufort*, deel 1, 159.

57 *HTK* 1901-1902, 237-376, zie echter 335 (het voorafgaande jaar had formateur Pierson ook nagenoeg als enige het woord gevoerd: *HTK* 1900-1901, 493-573, zie echter 504); vgl. Rehwinkel, *De minister-president*, 159-160; Van Raalte, *De minister-president*, 164 en 174-176.

58 Vgl. Rehwinkel, *De minister-president*, 56-57. Rehwinkel merkt op – zonder onderbouwing – dat de verhouding tussen het staatshoofd en de minister-president rond de eeuwwisseling gelijkwaardiger was geworden en dat de premier in zijn politiek functioneren nauwelijks meer van het staatshoofd afhankelijk was.

59 Verburg, 'Koningin Emma als regentes', 210 en 213; Verburg, *Koningin Emma*, 138-139, 147 en 195-197; Van Raalte, *De minister-president*, 163 en 173; Slijkerman, *In dienst van de Kroon*, 159.

60 Verburg, 'Koningin Emma als regentes', 201-203; Verburg, *Koningin Emma*, 192-193.
61 Van Raalte, *Het Nederlandse parlement*, 27-29.
62 Ibidem, 29-30; Fasseur, *Wilhelmina: krijgshaftig in een vormeloze jas*, 212-213.
63 Te Velde, 'Het "roer van staat" in "zwakke vrouwenhanden"', 188.
64 Ibidem, 182-190.
65 Verburg, 'Koningin Emma als regentes', 213-214.
66 *Bijlagen HTK* 1901-1902, bijlage A, hoofdstuk 1, 23, artikel 2, eerste regel.
67 Geciteerd bij: Fasseur, *Wilhelmina: de jonge koningin*, 348-349. De spelfouten zijn van Wilhelmina.
68 Koekkoek, 'Leider in eminenten zin. Kuyper als premier', 102-103.
69 Citaat uit: *HTK* 1901-1902, 241.
70 Ibidem, 286.
71 Kuyper had het reglement inderdaad bij brief van 18 november verzonden: *Bijlagen HTK* 1901-1902, bijlage A, hoofdstuk 1, 23.
72 Ibidem, 330.
73 Ibidem.
74 Bij de begrotingsbehandeling in 1901 was in de Eerste Kamer wel een heus debat ontstaan over het gewijzigde reglement, maar zowel het overgrote deel van de Eerste Kamerleden als de regering vond de kwestie eigenlijk van weinig belang, omdat het minister-presidentschap een al bestaande praktijk was: Van Raalte, *De minister-president*, 169-178. Van Raalte geeft geen aandacht aan de Tweede Kamer.
75 *Bijlagen HTK* 1904-1905, bijlage A, hoofdstuk 1, 11.
76 Ibidem, 24.
77 Ibidem.
78 'Staatsbegrooting 1905. Algemeene beschouwingen. (Uittreksel uit de memorie van antwoord.)' in: *NRC* 25 november 1904, tweede blad.
79 *Bijlagen HTK* 1905-1906, bijlage A, hoofdstuk 1, 13. Vgl. Minderaa, 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1887-1914', 453.
80 Ibidem, 21.
81 Ibidem, 38.
82 'Het nieuwe reglement van orde voor den ministerraad' in: *NRC* 26 november 1905, tweede blad.
83 'Nederland. Rotterdam, 29 november. De macht der Kroon' in: ibidem, 30 november 1905.
84 Bornewasser, 'Ministeriële verantwoordelijkheid vóór en na 1848', 90, zie ook Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke*, 92-95.
85 'Uit de pers. De wijziging van het reglement van orde voor den ministerraad' in: *NRC* 30 november 1905.
86 'Nederland. Tweede Kamer. Vergadering van vrijdag 6 december' in: ibidem, 7 december 1901, tweede blad.

87 *HTK* 1905-1906, 317-513 en Van Raalte, *De minister-president*, 184-189.
88 *HTK* 1906-1907, 514-612, zie echter 560 en 562-563; Rehwinkel, *De minister-president*, 160, noot 17.
89 Van Raalte, *De minister-president*, 190-196. Vgl. Den Hertog, *Cort van der Linden*, vooral 542-543 en 560-568.
90 Bij de grondwetsherziening van 1983 werd voor het eerst zowel de ministerraad als het minister-presidentschap opgenomen. In artikel 45 wordt de minister-president alleen aangeduid als voorzitter van de ministerraad; formeel is hij primus inter pares met het beginsel van onderlinge ministeriële gelijkwaardigheid.
91 Van Raalte, *Het Nederlandse parlement*, 241.
92 Vgl. Rehwinkel, *De minister-president*, 96; Oud, *Het constitutioneel recht*, deel 1, 409-412; Dooyeweerd, *De ministerraad*, 329; Van Raalte, *De minister-president*, 156.
93 Vgl. Rehwinkel, ibidem, 94-95.
94 Van Raalte, *De minister-president*, 147-156 stelde weliswaar vast dat de formateur tot leider van het kabinet en voorzitter van de ministerraad werd, maar leidde het leiderschap af uit het voorzitterschap. Aangezien het voorzitterschap na 1874 niet meer wisselde, nam hij aan dat het premierschap zich toen pas echt ontwikkelde. Ook Dooyeweerd, *De ministerraad*, 324 en Oud, *Het constitutioneel recht*, deel 1, 409 leidden het leiderschap af uit het voorzitterschap en miskenden dat de het minister-presidentschap ook los van het voorzitterschap kon bestaan. Rehwinkel, *De minister-president*, 94-97 volgt deze auteurs.
95 Van Raalte, *De minister-president*, 154-158 laat enerzijds zien dat Thorbecke in de door hem geformeerde kabinetten veel invloed had, maar legt anderzijds geen relatie tussen het minister-presidentschap en een op het formateurschap berustende inter-parespositie; ook elders is Van Raalte niet consequent (zie 179 en 204-206).
96 Te Velde, 'De traditie van de minister-president', 17-34.
97 Toen Kuyper het minister-presidentschap had geformaliseerd, adresseerde de regering deze kwestie in haar memorie van antwoord bij het debat met de Eerste Kamer (Van Raalte, *De minister-president*, 171-172). Het onderwerp speelde echter verder geen rol, ook niet bij andere kwesties rond het minister-presidentschap. Ook Dooyeweerd, *De ministerraad*, 313-316 concludeerde dat in Nederland nooit is gebroken met het collegialiteitsbeginsel en dat de ongerustheid bij de premierschappen van Schimmelpenninck, Van Hall en Kuyper meer ging over de instelling van het premierschap als zodanig, dan over de angst dat de premier de andere ministers zou gaan overheersen en de individuele en collectieve ministeriële verantwoordelijkheid tot een dode letter zou maken.
98 Vgl. Te Velde, 'The Three Phases of the Constitutional Monarchy', 112. Volgens Te Velde waren de kiezers die zich hadden georganiseerd in politieke partijen aan het einde van de negentiende eeuw in landen als Nederland, België en Groot-Brittannië de beslissende factor; Hawkins, '"Parliamentary Government" and Victorian Political Parties', 640-641 en 664-668. Hawkins beschrijft hoe partijen systematisch werden georganiseerd na de Second Reform Act in 1867.

7 Conclusie: ministeriële verantwoordelijkheid als evenwichtsmechanisme

1 De Nederlandse juridische literatuur spreekt hier niet over, mede omdat de vertrouwensregel los wordt gezien van de ministeriële verantwoordelijkheid. Wel merkt C. Kortmann terecht op dat de ministeriële verantwoordelijkheid inhoudsloos wordt als er altijd sprake moet zijn van schuld, omdat de minister zich dan voor het gedrag van zijn ambtenaren zou kunnen excuseren; het concept van de sorry-democratie. Kortmann spreekt daarom ook van een soort risicoverantwoordelijkheid: Kortmann, 'Afsluitende beschouwingen', 108.

2 Bevaart, 'Een leger zonder hoofd', 225-230; Van 't Veer, *Maar majesteit! Koning Willem III en zijn tijd*, 15; vgl. Bevaart, *De Nederlandse defensie*, 26-34 en 275-278.

3 Greaves, *The British Constitution*, 170-171.

4 Bevaart, 'Een leger zonder hoofd', 237.

5 Zie onder andere: Van Raalte, *Staatshoofd en ministers*, 242-245.

6 Vgl. Van Raalte, *Het koninklijk huis*, 56-59. Van Raalte noemt als voorbeeld bij uitstek de brief van de ministerraad van 1877 aan de prins van Oranje met het verzoek om zich niet voortdurend op te houden in Parijs en terug te komen naar Nederland, omdat hij anders als troonopvolger te veel los kwam te staan van Nederland.

7 Beatrix moderniseerde ook de hoforganisatie ingrijpend: Meijer, *Aan het hof*, 21-27.

8 Kooistra en Koole, *Beatrix*, 41-43, 54-55, 91-94 en 162-163; Van Wijnen, *De macht van de Kroon*, vooral 13-27, 182 en 185-188; Rehwinkel, '"Royalty is not essential"', 78-80.

9 Vgl. Vermeulen, Krijnen en Roos, *De koning in het Nederlandse staatsrecht*, 70-71. Men kan erover twisten in hoeverre het Kabinet der Koningin zelfstandig bleef. Vastgesteld echter werd dat het kabinet binnen de ministeriële verantwoordelijkheid zou moeten vallen. Verder werd het kabinet onder de begroting van Algemene Zaken gebracht, om de verantwoordelijkheid van de minister-president te benadrukken. Bovendien kreeg de directeur van het kabinet een verreikende inlichtingenplicht aan ministers opgelegd. Zie ook: Roos, 'Ministeriële verantwoordelijkheid', 344-346.

10 Verburg, 'Koningin Emma als regentes', 206-208; Verburg, *Koningin Emma*, 110-122.

11 Baggerman, '"Zo een vrijheid begeer ik nimmer meer te beleven."', 74-75 (citaat 75).

12 Van 't Veer, *Maar majesteit! Koning Willem III en zijn tijd*, 168-170 (citaat 168), zie verder 178-179 en 208; Verburg, *Koningin Emma*, 17. Overigens is het merkwaardig dat Weitzel begin jaren tachtig het militaire opperbevel in het geval van oorlog aan de ziekelijke prins Alexander zou willen toevertrouwen (Van 't Veer, ibidem, 149-152).

13 Van 't Veer, *Maar majesteit! Koning Willem III en zijn tijd*, 47. Van 't Veer (19-21) stelt dat de koning in een onmogelijke positie verkeerde, omdat het koningschap tradi-

tioneel was ingebed in het volk, terwijl de liberale elite, anarchisten en socialisten andere belangen hadden. De Vries, *Het grondwettig koningschap onder koning Willem III*, 28 schrijft: 'De constitutioneele Koning moet zijn noch dictator noch marionet. In de negentiende eeuw was er geen moeilijker ambt dan drager te zijn van de Koninklijke waardigheid.'

14 Vgl. Rehwinkel, *De minister-president*, 56-57.

15 Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet', 173.

16 Ibidem, 104, 110, 114 en 119-120; Te Velde, 'Constitutionele politiek', 153 en 162-163.

17 De keuze bij de onderzoeksopzet om de handelingen van de Eerste Kamer buiten het onderzoek te laten, wordt hierdoor inhoudelijk gerechtvaardigd. Uiteraard is bij bestudering van de overige bronnen wel de Eerste Kamer betrokken, zoals ook in de hoofdstukken naar voren komt.

18 Hoogers en Del Grosso, 'De ministeriële verantwoordelijkheid voor het buitenlands beleid', 209. De auteurs constateren dat de ontwikkeling van de parlementaire bemoeienis met het buitenlands beleid beschreven kan worden als een verschuiving van uitsluitend controle achteraf naar zeggenschap vooraf.

19 Van den Driessche, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, 179 en 182-183.

20 Hagen, *Politicus uit hartstocht*, 299, 515 en 518.

21 Den Hertog, *Cort van der Linden*, 285-286 en 291-293.

22 Te Velde, 'De traditie van de minister-president', 12, 31 en 35-36.

23 Ibidem, 36.

Literatuur

Handelingen van de Tweede Kamer (HTK) 1847-1849; 1852-1853; 1866-1868; 1884; 1900-1906

Nieuwe Rotterdamsche Courant (NRC) (liberaal) 1847-1849; 1852-1853; 1866-1868; 1884; 1900-1906

Amsterdamsche Courant (conservatief) 1847-1849; 1852-1853

De Nederlander (antirevolutionair) 1852-1853

Dagblad van Zuidholland en 's Gravenhage (Dagblad) (conservatief) 1866-1868

De Standaard 1884; 1900-1906 (antirevolutionair)

Abeling, J., *Willem III* (Amsterdam 1994)

Abeling, J., *Teloorgang en wederopstanding van de Nederlandse monarchie (1848-1898)* (Amsterdam 1996)

Amery, L.S., *Thoughts on the Constitution* (Londen 1964[2])

Aerts, R., J. de Jong en H. te Velde (red.), *Het persoonlijke is politiek. Egodocumenten en politieke cultuur* (Hilversum 2002)

Aerts, R., 'Persoonlijkheid in de politiek. Een nabeschouwing' in: idem, De Jong en Te Velde, *Het persoonlijke is politiek*, 173-188.

Aerts, R., e.a., *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780-1990* (Nijmegen 2007[5])

Aerts, R., 'Nationale beginselen? Een transnationale geschiedenis van politiek en grondwet in de negentiende eeuw' in: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden (BMGN)* 4 (2009) 580-598.

Alen, A., 'De strafrechtelijke verantwoordelijkheid en de burgerrechtelijke aansprakelijkheid van de leden van de federale en de gemeenschaps- en gewestregeringen – welke rechterlijke instantie?' in: Delpérée en Verdussen, *La responsabilité pénale*, 101-137

Ankersmit, F.R., 'Het staatsrecht versus de politieke partij: het euvel van de ministeriële verantwoordelijkheid' in: *Jaarboek Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen 1999 (DNPP)* (Groningen 2000) 125-155

Ankersmit, F.R., 'Wat er mis is met de ministeriële verantwoordelijkheid' in: *Nederlands tijdschrift voor rechtsfilosofie en rechtstheorie* (R&R) 2 (2006) 134-153

[Asser, C.], *Verhandeling over de verantwoordelijkheid der ministers volgens het Nederlandsch staatsregt* (Den Haag 1828)

Asser, T.M.C., *Het bestuur der buitenlandsche betrekkingen volgens het Nederlandsche staatsregt* (Amsterdam 1860)

Bagehot, W., *The English Constitution*, met een introductie door R.H.S. Crossman (Londen 1964)

Baggerman, A., '"Zo een vrijheid begeer ik nimmer meer te beleven." Het witwassen van het verleden in Nederlandse egodocumenten (1800-1850)' in: *De Negentiende eeuw* 2 (2009) 73-95

Bastiat, F., *Oeuvres complètes de Frédéric Bastiat*, deel 1-7 (Parijs 1854-1864)

Baufumé, B., *Le droit d'amendement et la constitution sous la Cinquième République* (Parijs 1993)

Beaufort, J.A.A.H. de, *Vijftig jaren uit onze geschiedenis 1868-1918*, deel 1-2 (Amsterdam 1928)

Beaufort, W.H. de, 'Dertig jaren uit onze geschiedenis. 1863-1893' in: *De Gids* 3 (1895) 504-534

Beaufort, W.H. de, *Staatkundige opstellen* (Rotterdam 1904)

Belinfante, gebroeders, *Handelingen van de regering en de Staten-Generaal, over de herziening der grondwet (1847-1848)*, deel 1-3 (Den Haag 1848/1849/1849)

Belinfante, A.D., en J.L. de Reede, *Beginselen van het Nederlands staatsrecht* (Deventer 2005[15])

Bevaart, W., 'Koning Willem II en de geconcentreerde defensie' in: *Mededelingen van de sectie Militaire Geschiedenis Landmachtstaf* SMGL 13 (1990) 5-42

Bevaart, W., *De Nederlandse defensie (1839-1874)*, proefschrift UvA (Den Haag 1993)

Bevaart, W., 'Een leger zonder hoofd, een koning zonder leger. Koning, leger en grondwet na 1848' in: Van Sas en Te Velde, *De eeuw van de grondwet*, 218-245

Bieringa, P.J.E., 'Vrijheid in het Nederlandse politieke debat, 1814-1840' in: Haitsma Mulier en Velema, *Vrijheid*, 305-324

Birch, A.H., *Representative and Responsible Government. An Essay on the British Constitution* (Londen 1964)

Birch, A.H., 'Responsibility in British politics' in: Marshall, *Ministerial Responsibility*, 25-29

Blackstone, W., *Commentaries on the Laws of England*, bewerkt door R.M. Kerr, deel 1-4 (Londen 1862[3])

Blok, D.P., e.a. (red.), *Algemene geschiedenis der Nederlanden (AGN)*, deel 11-13 (Weesp 1983; Haarlem 1977/1978)

Bluntschli, J.C., *Allgemeines Staatsrecht*, deel 1-2 (München 1863[3])

Bogdanor, V., *The Monarchy and the Constitution* (Oxford 1995)

Boogman, J.C., 'De Britse gezant Lord Napier over de Nederlandse volksvertegenwoordiging (in 1860)' in: *Bijdragen en mededelingen van het Historisch Genootschap* 71 (1957) 186-211

Boogman, J.C., 'J.R. Thorbecke – uitdaging en antwoord' in: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden (BMGN)* 87 (1972) 354-374
Boogman, J.C., 'De "revolutie" van 1848 en haar nasleep' in: Blok, *AGN*, deel 12, 333-352
Boogman, J.C., 'Het eerste ministerie-Thorbecke 1849-1853' in: Blok, *AGN*, deel 12, 353-378
Boogman, J.C., 'De conservatief-liberalen (doorgaans) aan het bewind 1853-1862' in: Blok, *AGN*, deel 12, 379-398
Boogman, J.C., *Rondom 1848: de politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858* (Bussum 1983[2])
Bornewasser, J.A., 'Ministeriële verantwoordelijkheid onder koning Willem II' in: *Tijdschrift voor Geschiedenis (TvG)* 75 (1962) 436-458
Bornewasser, J.A., 'Ministeriële verantwoordelijkheid vóór en na 1848' in: C.B. Wels e.a. (red.), *Vaderlands verleden in veelvoud. Opstellen over de Nederlandse geschiedenis na 1500. Deel II: 19e-20e eeuw* (Den Haag 1980[2]) 71-99
Bornewasser, J.A., 'Koning Willem II' in: C.A. Tamse (red.), *Nassau en Oranje in de Nederlandse geschiedenis* (Utrecht 1996) 278-314
Bos, D., *Waarachtige volksvrienden. De vroege socialistische beweging in Amsterdam 1848-1894*, proefschrift UvA (Amsterdam 2001)
Bosch Kemper, J. de, *Volkswil en volksbelang*, Knuttel 28528 (Amsterdam 1848)
Bosch Kemper, J. de, *Een woord ter overweging over eenige onbeschrevene politieke beginselen* (Amsterdam 1863)
Bosch Kemper, J. de, *Handleiding tot de kennis van het Nederlandsche staatsregt en staatsbestuur* (Amsterdam 1865)
Bosch Kemper, J. de, *De motie Blussé: advies van jhr. mr. J. de Bosch Kemper. Rede uitgesproken in de zitting van 6 maart 1868* (Purmerend [1868])
Bosch Kemper, J. de, *Geschiedenis van Nederland na 1830*, deel 3 (Amsterdam 1875)
Bosscha, J., *Kroon en ministers* (Amsterdam 1863)
Bouman, J.J., *Op en om Oranje's troon. Ons vorstenhuis in de 19de en 20ste eeuw* (Zaltbommel 1967[4])
Bovend'Eert, P.P.T., *Ministeriële verantwoordelijkheid. Ars Aequi Cahiers Staats- en bestuursrecht*, deel 9 (Nijmegen 2002)
Bovend'Eert, P.P.T., 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van het koninklijk huis' in: *Openbaar Bestuur* 6/7 (2004) 2-7.
Braun, M., *De prijs van de liefde: de eerste feministische golf, het huwelijksrecht en de vaderlandse geschiedenis*, proefschrift UvA (Amsterdam 1992)
Brazier, R., 'The Monarchy' in: V. Bogdanor (red.), *The British Constitution in the Twentieth Century* (Oxford 2005) 69-95
Broeksteeg, J.L.W., J.Th.J. van den Berg en L.F.M. Verhey (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen* (Alphen aan den Rijn 2006)
Broersma, M., 'Politiek als familiekapitaal. De herinneringen van Isaac Belinfante' in: Aerts, De Jong en Te Velde, *Het persoonlijke is politiek*, 119-129
Brouckere, C. de en F. Tielemans, *Répertoire de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, deel 3 (Brussel 1836)

Brunner, O., W. Conze en R. Koselleck, *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, deel 4 (Stuttgart 1978)
Bruyne, J.A. de, *De geschiedenis van Nederland in onzen tijd*, deel 1-5 (Schiedam 1912)
Burdeau, G., F. Hamon en M. Troper, *Droit constitutionnel* (Parijs 1995[24])
Buys, J.T., *Het wezen van den constitutionelen regeringsvorm. Inwijdingsrede bij de aanvaarding van het hoogleraarsambt in de staatswetenschappen, aan het Athenaeum Illustre te Amsterdam, den 13den october 1862* (Haarlem 1862)
Buys, J.T., *Het regt van de Tweede Kamer. Een woord aan de kiezers* (Haarlem 1866)
Buys, J.T., 'Avontuurlijke politiek' in: *De Gids* 1 (1868) 51-79
Buys, J.T., *De grondwet: toelichting en kritiek*, deel 1 (Arnhem 1883)
Buys, J.T., 'De dood van den kroonprins' in: *De Gids* 2 (1884) 1-IV
Buys, J.T., *Studiën over staatskunde en staatsrecht*, deel 1 (Arnhem 1894)
Burkens, M.C. e.a., *Beginselen van de democratische rechtsstaat. Inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats- en bestuursrecht* (Alphen aan den Rijn 2006[6])
Caan, H.J., *Overzigt en uitkomst der stemming in de gewone Tweede-, en in de Dubbele Kamer der Staten-Generaal over de twaalf wetsontwerpen tot herziening der grondwet* (Den Haag 1848)
Cabanne, J.C., *Introduction à l'étude du droit constitutionnel et de la science politique* (Parijs 1981)
Campan, C.-A. (red.), *Oeuvres de Henri Fonfrède*, deel 2 (Bordeaux 1844)
Cannadine, D., 'The Context, Performance and Meaning of Ritual: the British Monarchy and the "Invention of Tradition", c. 1820-1977' in: Hobsbawm en Ranger, *The Invention of Tradition*, 101-164
Capadose, I., 'Regtsvragen, betreffende het contraseign der ministers' in: *Nieuwe bijdragen voor regtsgeleerdheid en wetgeving* VII (1857) 401-413
Chateaubriand, R. de, *De la monarchie selon la Charte* (Bruxelles 1816)
Cleverens, R., *Niet verder dan ons huis... De koninklijke hofhouding: het dagelijks leven in de paleizen Noordeinde en Het Loo 1870-1918* (Middelburg 1994)
Colenbrander, H.T., 'Bijdragen tot de kennis van het jaar 1848' in: *Onze Eeuw* 4 (1904) 173-210
Colenbrander, H.T., 'Bijdragen tot de kennis van het jaar 1848. II. Herinnering aan het bedrijf der Tweede Kamer 1842-1848' in: *Onze Eeuw* 1 (1905) 45-86
Colenbrander, H.T., 'Bijdragen tot de kennis van het jaar 1848. (III-V)' in: *Onze Eeuw* 1 (1905) 278-316
Colenbrander, H.T., 'Het jaar 1848 in Nederland. I' in: *Onze Eeuw* 2 (1905) 227-273
Colenbrander, H.T., 'Het jaar 1848 in Nederland. II' in: *Onze Eeuw* 3 (1905) 19-43
Colenbrander, H.T., *Willem II, koning der Nederlanden* (Amsterdam 1938)
Collins, I., *Liberalism in Nineteenth-Century Europe* ([Londen] 1957)
Constant, B., *Cours de politique constitutionnelle*, deel 1-2 (Parijs 1836)
Constant, B., *Principes de politique et autres écrits (juin 1814-juillet 1815)*, uitgegeven door O. Devaux en K. Kloocke (Tübingen 2001)
Cox, H., *The Institutions of the English Government* (Londen 1863)

Cramer, N., *Wandelingen door de handelingen* (Den Haag [1974])
Delpérée, F., en M. Verdussen (red.), *La responsabilité pénale des ministres fédéraux, communautaires et régionaux* (Brussel 1997)
Diependaal, I., 'Bagehot *revisited*. De sluipgang van de drie koninklijke "rechten" in het Nederlandse parlementaire bestel' in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* (2005) 89-101
Dölle, A.H.M., 'De constitutie voor het Koningrijk Holland van 1806' in: J. Hallenbeek en A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw. Recht en bestuur in het Koninkrijk Holland (1806-1810)* (Hilversum 2006) 25-45
[Donker Curtius, D.] Redactie van den Standaard, *Proeve over de verantwoordelijkheid van ministers en andere ambtenaren* (Den Haag 1831)
Donker Curtius, D., *Proeve eener nieuwe grondwet* (Arnhem 1840)
Donner, A.M., 'Grondwetsstudie in Nederland 1848-1948' in: Valkhoff, *Grondwet en maatschappij in Nederland*, 327-362
Dooyeweerd, H., *De ministerraad in het Nederlandsche staatsrecht*, proefschrift VU (Amsterdam 1917)
Doorn, J., *Willem III, Emma en Sophie. Geluk en ongeluk in het Huis van Oranje* (Zaltbommel 1977²)
Douwes Dekker, E., 'Aanteekeningen en opmerkingen. Een onuitgegeven brief van Multatuli aan Rochussen' in: *De Gids* 2 (1895) 372-373
Drentje, J.H., *Het vrijste volk der wereld: Thorbecke, Nederland en Europa* (Zwolle 1998)
Drentje, J.H., *Thorbecke: een filosoof in de politiek*, proefschrift UvA (Amsterdam 2004)
Drentje, J., 'Interpretaties zonder gezag' in: *Tijdschrift voor geschiedenis* 4 (2008) 493-495
Drewry, G., 'The Executive: Towards Accountable Government and Effective Governance?' in: Jowell en Oliver, *The Changing Constitution*, 185-206
Driessche, I.A. Van den, *Politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Het Nederlandse begrip in rechtsvergelijkend perspectief*, proefschrift Groningen ([Deventer] 2005)
Duyverman, J.P., *Uit de geheime dagboeken van Aeneas Mackay. Dienaar des Konings 1806-1876* (Houten 1987)
Elzinga, D.J. (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland* (Zwolle 1994)
Elzinga, D.J., 'De politieke ministeriële verantwoordelijkheid' in: idem, *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, 31-49
Elzinga, D.J. (red.), *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa* (Alphen aan den Rijn 2006)
Ernst en Falk, *Een gesprek over de nieuwe bisschoppen in Nederland*, Knuttel 29562 (Utrecht 1853)
Ernst en Falk, de schrijver van, *De grondwet en de bisschoppen*, Knuttel 29563 (Utrecht 1853)
Ernst en Falk, de schrijver van, *Het regt en de pligt der regering tegenover Rome* (Utrecht 1853)
Erskine May, T., *The Constitutional History of England since the Accession of George the Third (1760-1860)*, deel 1-2 (Londen 1861/1863)

Escher, H., *Handbuch der praktischen Politik* (Leipzig 1863)
Fasseur, C., *Wilhelmina: de jonge koningin* (Amsterdam 1998)
Fasseur, C., *Wilhelmina: krijgshaftig in een vormeloze jas* (Amsterdam 2003[4])
Gleichman, J.G., *Mr. F.A. van Hall als minister. Mededeelingen en herinneringen* (Amsterdam 1904)
Gosses, I.H., en N. Japikse, *Handboek tot de staatkundige geschiedenis van Nederland* (Den Haag 1927[2])
Gou, L. de (red.), *De staatsregeling van 1805 en de constitutie van 1806. Bronnen voor de totstandkoming* (Den Haag 1997)
Graverend, M.J.M. Le, *Des lacunes et des besoins de la législation française, en matière politique et en matière criminelle, ou du défaut de sanction dans les lois d'ordre public*, deel 2 (Parijs 1824)
Greaves, H.R.G., *The British Constitution* (Londen 1965[8])
Groen van Prinsterer, G., *Parlementaire studien en schetsen*, deel 1-3 (Den Haag 1866)
Guizot, M., *Mémoires pour servir a l'histoire de mon temps*, deel 2 (Parijs 1859)
Haan, I. de, 'Het onderwijs in de grondwet. Van staatszorg tot vrijheidsrecht' in: Van Sas en Te Velde, *De eeuw van de grondwet*, 182-217
Haan, I. de, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003)
Haan, I. de, 'Politieke oppositie: liberaal of aristocratisch? Recente publicaties over de Restauratie in Nederland en Frankrijk' in: *De negentiende eeuw* 3 (2007) 169-187
Haar, B. ter, 'Amsterdamsch adres' in: *Boekzaal der geleerde wereld, en tijdschrift voor de protestantsche kerken, in het koningrijk der Nederlanden* 1 (Amsterdam 1853) 502-510
Hagen, P., *Politicus uit hartstocht. Biografie van Pieter Jelles Troelstra* (Amsterdam 2010)
Haitsma Mulier, E.O.G., en W.R.E. Velema (red.), *Vrijheid. Een geschiedenis van de vijftiende tot de twintigste eeuw* (Amsterdam 1999)
Hallam, H., *The Constitutional History of England from the Accession of Henry VII to the Death of George II*, deel 1-3 (Parijs 1841[5])
Hammer, H., *Ministerverantwortlichkeit im Deutschen Reiche*, proefschrift Heidelberg (Forst (Lausitz) 1909)
Harvey, J., en L. Bather, *The British Constitution* (Londen 1965)
Hawkins, A., '"Parliamentary Government" and Victorian Political Parties, c. 1830-c. 1880' in: *The English Historical Review* 410 (1989) 638-669
Hemels, J.M.H.J., *Op de bres voor de pers. De strijd voor de klassieke persvrijheid* (Assen 1969)
Hertog, J. den, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie*, proefschrift Leiden (Amsterdam 2007)
Heemskerk, J., *De praktijk onzer grondwet*, deel 1 (Utrecht 1881)
Hello, C.-G., *Du régime constitutionnel dans ses rapports avec l'état actuel de la science sociale et politique* (Brussel 1849[3])
Hobsbawm, E. en Ranger, T. (red.), *The Invention of Tradition* ((New York 1988)
Hobsbawm, E., 'Mass-Producing Traditions: Europe, 1870-1914' in: Hobsbawm en Ranger, *The Invention of Tradition*, 263-307

Hoedeman, J. en Meijer, R., *Willem IV. Van prins tot koning* (Amsterdam 2010²)
Hoek, R. van der, *'Limburgs groote mond.' De politicus en journalist mr. Leopold Haffmans (1826-1896)* (Venlo 2005)
Hoogers, H.G., en N.Y. Del Grosso, 'De ministeriële verantwoordelijkheid voor het buitenlands beleid' in: Elzinga, *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, 187-209
Hooykaas, G.J. (red.), 'Herinneringen van J.P.P. baron van Zuylen van Nijevelt, kamerlid en minister, 1849-1853' in: A.C.F. Koch e.a. (red.), *Nederlandse historische bronnen* I (Den Haag 1979) 238-275
Hooykaas, G.J., 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1830-1840' in: Blok, *AGN*, deel II, 306-314
Hooykaas, G.J., 'Koning Willem III en de grondwet in april 1853', in: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* I (1994) 53-56
Hooykaas, G.J., en F.J.P. Santegoets (red.), *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*, deel 5-7 (Den Haag 1996/1998/2002)
Houkes, A., 'Het succes van 1848. Politiek in de Aprilbeweging' in: Vis en Janse, *Staf en storm*, 87-104
Houten, S. van, *Vijfentwintig jaar in de Kamer (1869-1894)*, deel 1-4 (Haarlem 1903-1915)
Huber, U.H., *De gemotiveerde motie van orde*, proefschrift (Leiden 1867)
Hubrecht, P.F., 'Des konings onschendbaarheid' in: *Bijdragen tot de kennis van het staats- provinciaal- en gemeentebestuur in Nederland* 2 (1859) 339-385
Hugenholtz, W.R. (red.), *Het geheim van paleis Kneuterdijk. De wekelijkse gesprekken van koning Willem II met zijn minister J.C. Baud over het koloniale beleid en de herziening van de grondwet 1841-1848* (Leiden 2008)
Huizinga, J.J., *J. Heemskerk Azn. (1818-1897). Conservatief zonder partij*, proefschrift Leiden (Harlingen 1973)
Huizinga, J.J. (red.), 'Herinneringen van J.P.J.A. graaf van Zuylen van Nijevelt, 1819-1887' in: *Nederlandse historische bronnen* 2 (1980) 204-351
Ising, A., *In de Kamers der Staten-Generaal. Herinneringen en indrukken 1850-1886* (Den Haag 1892)
Jennings, I., *Cabinet Government* (Cambridge 1969³)
Jong, R. de, 'Conservatieven en katholieken tijdens het kabinet-Van Zuylen-Heemskerk, 1866-1868' in: *Jaarboek van het Katholiek Documentatie Centrum* (1995) 7-26
Jong, R. de, *Van standspolitiek naar partijloyaliteit. Verkiezingen voor de Tweede Kamer 1848-1887* (Hilversum 1999)
Jong, R. de, 'Conservatieven en "1848". De grondwetsherziening als onderdeel van een conservatieve traditie van geleidelijke hervorming' in: R. van Raak (red.), *Conservatisme in Nederland, ca. 1780-1940* (Leende 1999) 38-43
Jowell, J., en D. Oliver (red.), *The Changing Constitution* (Oxford 2007⁶)
Karpen, U. (red.), *La constitution de la République Fédérale d'Allemagne. Essais sur les droits fondamentaux et les principes de la loi fondamentale avec une traduction de la loi fondamentale* (Baden 1996)

[Kempenaer, J.M. de,] *Wederlegging der verhandeling over de verantwoordelijkheid der ministers, volgens het Nederlandsch staatsregt* (Arnhem 1829)

[Kempenaer, J.M. de,] *Het vertegenwoordigend stelsel, door den schrijver van de Wederlegging der verhandeling over de verantwoordelijkheid der ministers, volgens het Nederlandsch staatsregt* (Arnhem 1830)

Kikkert, J.G., *Koning Willem III: biografie (1817-1890)* (Utrecht 1990)

Koekkoek, A., 'Leider in eminenten zin. Kuyper als premier' in: D.Th. Kuiper en G.J. Schutte (red.), *Het kabinet-Kuyper (1901-1905)* (Zoetermeer 2001) 100-114

Koetsveld, C.E. van, *Het ontstaan, de beginselen en de geschiedenis van onze politieke partijen* (Rotterdam [1904])

Kooistra, R., en S. Koole, *Beatrix. Invloed en macht van een eigenzinnige vorstin* (Amsterdam 2000[2])

Kortmann, C.A.J.M., 'Afsluitende beschouwingen' in: Broeksteeg, Van den Berg en Verhey, *Ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw gewogen*, 107-111

Kortmann, C.A.J.M., *Constitutioneel recht* (Deventer 2008[6])

Kossmann, E.H., *De Lage Landen 1780-1980. Twee eeuwen Nederland en België. Deel 1: 1780-1914* (Amsterdam 1986)

Krol, C.B., *Als de koning dit eens wist...! Over gezag en kennis, onschendbaarheid en onfeilbaarheid, in hun onderlinge historie*, proefschrift (Maastricht 1994)

Krul, W., 'Multatuli en Busken Huet als critici van de democratie. Rondom de politieke crisis van 1867' in: D. Pels en H. te Velde (red.), *Politieke stijl. Over presentatie en optreden in de politiek* (Amsterdam 2000)

Kuhn, W.M., *Democratic Royalism. The Transformation of the British Monarchy, 1861-1914* (Londen 1996)

Laboulaye, É., *Le parti libéral, son programme et son avenir* (Parijs 1864[4])

Lagemans, H.G., *De leer der ministeriële verantwoordelijkheid en hare toepassing in het Nederlandsche staatsregt*, proefschrift (Leiden 1855)

Lammers, G.J., *De Kroon en de kabinetsformatie*, proefschrift VU (IJmuiden 1952)

Langford, P., 'Prime Ministers and Parliaments: the Long View, Walpole to Blair' in: *Parliamentary History* 3 (2006) 382-394

Le May, G.H.L., *The Victorian Constitution. Conventions, Usages and Contingencies* (Londen 1979)

Machiavelli, *Discorsi. Gedachten over staat en politiek*, Nederlandse vertaling door Paul van Heck (Amsterdam 1997[4])

Mackintosh, J.P., *The British Cabinet* (Londen 1981[3])

Marshall, G. (red.), *Ministerial Responsibility* (Oxford 1989)

Maus, D., *Le parlement sous la V[e] République* (Parijs 1985)

Meij, J.M. de, 'Een koning zonder politieke macht. De positie van de monarchie in Zweden sinds de grondwetsherziening van 1974' in: L. Prakke en A.J. Nieuwenhuis (red.), *Monarchie en republiek* (Deventer 2000) 23-42

Meijer, R., *Aan het hof. De monarchie onder koningin Beatrix* (Amsterdam 1999)

Meijer, R., en H.J. Schoo (red.), *De monarchie. Staatsrecht, volksgunst en het Huis van Oranje* (Amsterdam 2002)

Meijer, R., 'Moeder en zoon. Beatrix, Willem-Alexander en de kneedbaarheid van de monarchie' in: idem en Schoo, *De Monarchie*, 187-205

Mill, J.S., *Considerations on Representative Government* (Londen 1865[3])

Minderaa, J.T., 'De politieke ontwikkeling in Nederland 1887-1914' in: Blok, *AGN*, deel 13, 430-478

Minderaa, J.T., 'De macht des konings en de parlementaire democratie. De discussie van 1866' in: E. Jonker en M. van Rossem (red.), *Geschiedenis en cultuur. Achttien opstellen* ('s-Gravenhage 1990) 97-106.

Moeyes, P., 'Minister van verzoening. Cort van der Linden (1846-1935)' in: *Historisch Nieuwsblad/Maarten!* 6 (2008) 54-59

Molhuysen, P.C., en P.J. Blok (red.), *Nieuw Nederlandsch biografisch woordenboek*, deel 1-10 (Leiden 1911-1937)

Norton, P., 'Government Defeats in the House of Commons: Myth and Reality' in: Marshall, *Ministerial Responsibility*, 33-45

Oliver, D., 'Ministerial Accountability: What and Where are the Parameters?' in: D. Butler, V. Bogdanor en R. Summers (red.), *The Law, Politics, and the Constitution. Essays in Honour of Geoffrey Marshall* (Oxford 1999) 78-101.

Opzoomer, C.W., *De vertegenwoordiging volgens de Nederlandsche grondwet* (Amsterdam 1866)

Osta, A.P.J. van, *De Europese monarchie in de negentiende eeuw. Het Britse en Duitse model*, proefschrift ([Utrecht] 1982)

Osta, A.P.J. van, *Het theater van de staat: Oranje, Windsor en de moderne monarchie* (Amsterdam [1998])

Oud, P.J., *Het constitutioneel recht van het koninkrijk der Nederlanden*, deel 1-2 (Zwolle 1967[2]/1970[2])

Oud, P.J., *Staatkundige vormgeving in Nederland. Deel 1: 1840-1940*, bewerkt door J. Bosmans (Assen 1997[11])

Peters, M., 'Pitt as a Foil to Bute: the Public Debate over Ministerial Responsibility and the Powers of the Crown' in: K.W. Schweizer (red.), *Lord Bute: Essays in Re-interpretation* (Leicester 1988) 99-115

Plato, *De ideale staat / Politeia*, Nederlandse vertaling door Gerard Koolschijn (Amsterdam 2005[8])

Pombeni, P., 'Political Models and Political Transfer in the Shaping of Europe' in: *European review of history* 2 (2005) 223-238

Pot, Van der, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door D.J. Elzinga, R. de Lange en H.G. Hoogers (Deventer 2006[15])

Prélot, M., en J. Boulois, *Institutions politiques et droit constitutionnel* (Parijs 1980[8])

Het professoraal advies getoetst aan de Nederlandsche grondwet (Delft 1866)

Publicatie van zijne majesteit den koning van Holland. Inhoudende de constitutie voor het koningrijk Holland. Gearresteerd den 7den augustus 1806 (Den Haag 1806)

Raak, R. van, *In naam van het volmaakte. Conservatisme in Nederland in de negentiende eeuw van Gerrit Jan Mulder tot Jan Heemskerk Azn.* (Amsterdam 2001)

Raalte, E. van, *De voorstellen tot grondwetsherziening (Geschiedenis onzer grondwet van 1814 tot heden – de voornaamste wijzigingen geplaatst naast de correspondeerende geldende artikelen, voorzien van toelichtingen – beschrijving en verklaring van het in te voeren stelsel van evenredige vertegenwoordiging – de herzieningsprocedure)* ('s-Gravenhage 1916)

Raalte, E. van, *De minister-president*, proefschrift Leiden (Den Haag 1917)

Raalte, E. van, *De ontwikkeling van het minister-presidentschap in Nederland, België, Frankrijk, Engeland en enige andere landen. Een studie van vergelijkend staatsrecht* (Leiden 1954)

Raalte, E. van, *Het Nederlandse parlement* (Den Haag 1958)

Raalte, E. van, *Het koninklijk huis en zijn leden en de ministeriële verantwoordelijkheid* (Zwolle 1966)

Raalte, E. van, *Staatshoofd en ministers. Nederlands constitutionele monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht* (Zwolle 1971)

Raalte, E. van, *De werkelijke betekenis en functionering van het Nederlandse koningschap* (Zwolle 1975)

Randwijck, A.J. graaf van, *De geschiedenis der zeven en twintig ontwerpen van wet tot herziening der grondwet in 1847-1848 toegelicht* (Den Haag 1879)

Riel, H. van, *Geschiedenis van het Nederlandse liberalisme in de negentiende eeuw*, bezorgd door J.G. Bruggeman (Assen 1982)

Rehwinkel, J.P., *De minister-president: eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?*, proefschrift Groningen (Zwolle 1991)

Rehwinkel, P., '"Royalty is not essential" zolang politici hun verantwoordelijkheid nemen' in: Meijer en Schoo, *De monarchie*, 73-99

Remond, G., en J.P. Mayer (red.), *Royer-Collard: son essai d'un système politique* (New York 1979[Parijs 1933])

Roberts, C., 'The Growth of Ministerial Responsibility to Parliament in later Stuart England' in: *The Journal of Modern History* 3 (1956) 215-233

Robijns, M.J.F., *Radicalen in Nederland (1840-1851)*, proefschrift (Leiden 1967)

Robijns, M.J.F., 'Engelbert van Bevervoorde tot Oldemeule, Adrien Jean Eliza' in: *Biografisch Woordenboek van het Socialisme en de Arbeidersbeweging in Nederland (BWSA)* 4 (1990) 36-41

Roos, D.A., 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor de koning, het koninklijk huis en de koninklijke familie: molensteen of werkbaar concept?' in: *Ars Aequi* 5 (2004) 341-347.

Rooy, P. de, *Republiek van rivaliteiten. Nederland sinds 1813* (Amsterdam 2002)

Rosanvallon, P., *L'état en France de 1789 à nos jours* (Parijs 1990)

Rosanvallon, P., *Le sacre du citoyen. Histoire du suffrage universel en France* (Parijs 1992)

Russell, J., *An Essay on the History of the English Government and Constitution from the Reign of Henry VII to the Present Time* (Londen 1866)

Sagittarius [pseudoniem W.J.A. Jonckbloet], *Parlementaire portretten. De aftredende helft van de Tweede Kamer der Staten-Generaal* (Amsterdam 1869)

Santegoets, F., 'Het Verenigd Koninkrijk 1815-1830. Eenheid en scheiding' in: W. Fritschy en J. Toebes (red.), *Het ontstaan van het moderne Nederland. Staats- en natievorming tussen 1780 en 1830* (Nijmegen [1996]) 215-242

Santen, J. von, 'Sinds wanneer zit men links en rechts in de Tweede Kamer? Een raadselachtig probleem' in: *De Negentiende Eeuw* 2 (2002) 123-142

Sas, N.C.F. van, *Onze natuurlijkste bondgenoot. Nederland, Engeland en Europa, 1813-1831*, proefschrift Utrecht (Groningen 1985)

Sas, N.C.F. van, en H. te Velde (red.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917* (Deventer 1998)

Sas, N.C.F. van, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900* (Amsterdam 2005)

Scheltema, commissie-, 'Steekhoudend ministerschap, betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid. Rapport van de externe commissie' in: *HTK* 1992-1993, 21 427, nr. 40 en 41

Schoonhoven, G. van, '"Houd Oranje boven en de troep eronder". De geschiedenis van de nationale feestdag Koninginnendag' in: Meijer en Schoo, *De monarchie*, 137-167

Slijkerman, D., *In dienst van de Kroon. Vice-presidenten van de Raad van State (1814-2001)* (Zutphen 2001)

Slijkerman, D., 'Vrouwen in bestuur en politiek' in: *Openbaar Bestuur* 1-12 (2003)

Slijkerman, D., 'Ministeriële verantwoordelijkheid en de Belgische afscheiding' in: *Tijdschrift voor Geschiedenis* 2 (2007) 261-262

Spoormans, H., *'Met uitsluiting van voorregt': het ontstaan van liberale democratie in Nederland* (Amsterdam 1988)

Spoormans, H., 'Vrijheid en gezag. "Vrijheid in het politieke denken in de tweede helft van de negentiende eeuw"' in: Haitsma Mulier en Velema, *Vrijheid*, 325-356

Stahl, F.J., *Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche. Neunundzwanzig akademische Vorlesungen* (Berlijn 1863)

Stuurman, S., *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam 1992)

Suttorp, L.C., *F.A. van Hall en zijne constitutioneele beginselen*, proefschrift Leiden (Amsterdam 1932)

Taal, G., *Liberalen en radicalen in Nederland, 1872-1901* (Den Haag 1980)

Tamse, C.A., *Nederland en België in Europa (1859-1871). De zelfstandigheidspolitiek van twee kleine staten*, proefschrift Groningen (Den Haag 1973)

Tamse, C.A. (red.), *Memoires van een enfant terrible. Politieke herinneringen van de Zeeuwse liberale afgevaardigde mr. Daniël van Eck aan vijfendertig jaar Kamerlidmaatschap 1849-1884* ([Middelburg] 1975)

Tamse, C.A. (red.), 'Het ministerie-Van Zuylen-Heemskerk 1866-1868' in: Blok, *AGN*, deel 12, 405-417

Tamse, C.A., 'Plaats en functie van de Nederlandse monarchie in de negentiende eeuw' in: idem (red.), *De monarchie in Nederland* (Amsterdam 1980) 89-132

Tamse, C.A. (red.), *Koningin Emma. Opstellen over haar regentschap en voogdij* (Baarn 1990)

Tanja, E., *Goede politiek. De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940*, proefschrift Nijmegen (Amsterdam 2010)
Thonissen, J.J., *La Belgique sous le règne de Léopold I^er^*, deel 3 (Leuven 1861²)
Thorbecke, J.R., *Proeve van herziening der grondwet volgens de Aanteekening* (Leiden 1840)
Thorbecke, J.R., *Aanteekening op de grondwet* (Amsterdam 1839)
Thorbecke, J.R., *Aanteekening op de grondwet*, deel 1-2 (Den Haag 1906² [1841²])
Thorbecke, J.R., *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, bewerkt door C.W. de Vries (Den Haag 1948[1848])
Thorbecke, J.R., *Parlementaire redevoeringen*, deel 1-6 (Deventer 1856-1870)
Thorbecke, W. (red.), 'Dagverhaal van Thorbecke. Maart 1848 ("Dagverhaal aan Adelheid, telkens bij mijne thuiskomst van Den Haag gedicteerd")' in: *De Gids* 1 (1903) 466-492
Turpin, C., en A. Tomkins, *British Government and the Constitution. Text and Materials* (Cambridge 2007⁶)
Turpijn, J., *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888* (Amsterdam 2008)
Tijn, Th. van, 'Het sociale leven in Nederland 1844-1875' in: Blok, *AGN*, deel 12, 131-166
Valk, J.P. de, en M. van Faassen (red.), *Dagboeken en aantekeningen van Willem Hendrik de Beaufort 1874-1918*, deel 1-2 (Den Haag 1993)
Valk, H. de, 'Meer dan een plaats. De keuze van Utrecht als aartsbisdom in 1853' in: Vis en Janse, *Staf en storm*, 37-63
Valk, J.P. de (red.), *Raadsman achter de troon. Dagboekaantekeningen van jhr. mr. J.W.M. Schorer, vice-president van de Raad van State 1896-1903* (Hilversum 2002)
Valkhoff, J. (red.), *Grondwet en maatschappij in Nederland 1848-1948* (Den Haag 1948)
Veer, H. van 't, *Mr. C.W. Opzoomer als wijsgeer*, proefschrift Leiden (Assen 1961)
Veer, P. van 't (red.), *Maar majesteit! Koning Willem III en zijn tijd: de geheime dagboeken van minister A.W.P. Weitzel* (Amsterdam 1980⁵)
Velde, H. te, 'Het "roer van staat" in "zwakke vrouwenhanden". Emma en het imago van Oranje' in: Tamse, *Koningin Emma*, 169-195
Velde, H. te, *Gemeenschapszin en plichtsbesef. Liberalisme en nationalisme in Nederland, 1870-1918*, proefschrift Groningen (Den Haag 1992)
Velde, H. te, 'Constitutionele politiek. De parlementair-politieke praktijk en de grondwet van 1848' in: Van Sas en idem, *De eeuw van de grondwet*, 146-181
Velde, H. te, '"Geheimzinnig schijnende diepte": de volkskoning en de omstreden band tussen vorst en volk in de 19^e^ eeuw', in: *Groniek* 150 (2000) 7-24
Velde, H. te, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl* (Amsterdam 2002)
Velde, H. te, *Het theater van de politiek. Rede, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar politieke cultuur van de westerse wereld in de moderne tijd, aan de Rijksuniversiteit Groningen op 22 april 2003* (Amsterdam [2003])
Velde, H. te, 'Political Transfer: an Introduction' in: *European Review of History* 2 (2005) 205-221

Velde, H. te, 'De traditie van de minister-president. De bestuurlijke en politieke premier in Nederland' in: *Omtrent de minister-president. De positie van de minister-president vanuit historisch perspectief* (Den Haag 2005) 7-45

Velde, H. te, 'De drie fasen van de constitutionele monarchie. De Nederlandse monarchie in Europees verband' in: Elzinga, *De Nederlandse constitutionele monarchie in een veranderend Europa*, 107-119

Velde, H. te, 'The Three Phases of the Constitutional Monarchy; the Dutch Monarchy in a European Context' in: D.J. Elzinga (red.), *The Dutch Constitutional Monarchy in a Changing Europe* (Alphen aan den Rijn 2007) 109-121

Velde, H. te, 'Van grondwet tot grondwet. Oefenen met parlement, partij en schaalvergroting, 1848-1917' in: Aerts, *Land van kleine gebaren*, 97-175

Velde, H. te, 'Inleiding. De internationalisering van de nationale geschiedenis en de verzuiling' in: *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden (BMGN)* 4 (2009) 499-514

Velzen, P. van, 'Thorbecke en de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland' in: Interuniversitair Centrum voor Staatsrecht (Brussel), *De ministeriële verantwoordelijkheid: studiedagen Brussel 28-29 september 1989* (Antwerpen 1991) 193-244

Velzen, P. van, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk 1813-1840*, proefschrift Tilburg (Nijmegen 2005)

Verberne, L.G.J., 'De maatschappelijke en politieke veranderingen gedurende de periode 1848-1948' in: Valkhoff, *Grondwet en maatschappij in Nederland*, 59-156

Verburg, M.E., *Koningin Emma, regentes van het Koninkrijk* (Baarn 1989)

Verburg, M.E., 'Koningin Emma als regentes' in: Tamse, *Koningin Emma*, 196-221

Verhey, L.F.M., *De zwoegers uit het vooronder. Over ambtelijke taakuitoefening, ministeriële verantwoordelijkheid en parlementaire controle*, inaugurele rede (Deventer 2001)

Verkade, W., *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872)*, proefschrift Leiden (Arnhem 1935)

Vermeulen, B.P., A.P. Krijnen en D.A. Roos (red.), *De koning in het Nederlandse staatsrecht* (Nijmegen 2005)

Verzameling van Nederlandsche staatsregelingen (Zaltbommel 1840)

Vis, J.J., 'Van "ménagerie du roi" tot politiek college: de Eerste Kamer van 1849 tot 1887' in: A. Post e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof: gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal* (Den Haag 1990) 163-203

Vis, J. en Janse, W. (red.), *Staf en storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie. Veertiende verzameling bijdragen van de Vereniging voor Nederlandse Kerkgeschiedenis* (Hilversum 2002)

Visser, R.K., *In dienst van het algemeen belang. Ministeriële verantwoordelijkheid en parlementair vertrouwen* (Amsterdam 2008)

Vliet, W.G.F. van, *Groen van Prinsterers historische benadering van de politiek*, proefschrift VU (Hilversum 2008)

Voermans, W.J.M., 'De Tachtigers in het recht: het Meerenberg arrest', *Ars Aequi* 58 (2009) 597-600

Voorduin, J.C., *Geschiedenis en beginselen der grondwet voor het koningrijk der Nederlanden, volgens de beraadslaging deswege gehouden bij de beide Kamers der Staten-Generaal, uit de oorspronkelijke staatsstukken opgemaakt, en aan den koning opgedragen* (Utrecht 1848)

Vos, R., 'De leeuw en de ooievaar. De journalist Izaak Jacob Lion en de Haagse pers (1850-1873)' in: *Jaarboek Geschiedkundige Vereniging Die Haghe* (2004) 36-75

Vries, C.W. de, *Het grondwettig koningschap onder koning Willem III 1849-1870* (Den Haag 1946)

Vries, C.W. de, *De ongekende Thorbecke* (Amsterdam 1950)

Vries, C.W. de, *Overgrootvader koning Willem III* (Amsterdam 1951)

Vries, C.W. de, 'Politieke invloeden op de grondwetsherziening 1848' in: *Tijdschrift voor Geschiedenis (TvG)* 71 (1958) 51-79

Wal, S.L. van der, *De motie-Keuchenius. Een koloniaal-historische studie over de jaren 1854-1866* (Groningen 1934)

Welderen Rengers, W.J. van, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland van 1849 tot 1901. Eerste deel 1849-1891* ('s-Gravenhage 1948[4])

Wicks, E., *The Evolution of a Constitution. Eight Key Moments in British Constitutional History* (Oxford 2006)

Wieten, J., *Dagblad en doorbraak: De Nederlander en De Nieuwe Nederlander*, proefschrift UvA (Kampen 1986)

Wijfjes, H., *Journalistiek in Nederland 1850-2000. Beroep, cultuur en organisatie* (Amsterdam 2004)

Wijnen, H.A. van, *Van de macht des konings: de Kroon kan geen kwáád doen. Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie* (Amsterdam 1975)

Wijnen, H. van, *De macht van de Kroon* (Amsterdam 2000[2])

Wit, C.H.E. de, *De strijd tussen aristocratie en democratie in Nederland 1780-1848. Kritisch onderzoek van een historisch beeld en herwaardering van een periode* (Heerlen 1965)

Witlox, J., *Schaepman als staatsman*, deel 1 (Amsterdam 1960)

Woodhouse, D., *Ministers and Parliament. Accountability in Theory and Practice* (Oxford 1994)

Zanten, J.C. van, *Schielijk, winzucht, zwaarhoofd en bedaard: politieke discussie en oppositievorming 1813-1840* (Amsterdam 2004)

Personenregister

Ablaing van Giessenburg, Johan baron d' 83
Alexander, prins van Oranje-Nassau (1818-1848) 41
Alexander, prins van Oranje-Nassau (1851-1884) 324, 326, 338, 453
Anemaet, Sebastiaan 45, 73
Appelius, Jean 21

Bagehot, Walter 14, 340, 352
Basel, Senn van 187, 271
Bastiat, Frédéric 277, 279
Baud, Guillaume 87
Beatrix, koningin der Nederlanden 10, 16, 378, 381
Beaufort, Willem de (1845-1918) 159
Beeck Vollenhoven, Hendrik van 61
Beelaerts van Blokland, jhr. Frans 346
Beelaerts van Blokland, jhr. Gerard 10, 20
Begram, Warnard 261
Bentinck van Nijenhuis, Arnold baron 57-58, 87
Betz, Gerard 156, 188
Bevervoorde, Adriaan van 39-41
Beyma thoe Kingma, jhr. Sybrand 252
Bieberstein Rogalla Zawadsky, Charles baron de 260
Bijleveld, François 93
Bijleveld, Jean 75
Blackstone, Sir William 183
Blom, François 243
Bluntschli, Johann Caspar 181, 183, 220
Blussé van Oud-Alblas, Pieter 158, 240, 252, 254-255, 258-261, 263, 271-272, 282, 290, 292-297
Boogman, Johan 149
Boreel van Hogelanden, jhr. Willem 38
Bornewasser, Hans 25
Borret, Eduard 188-189, 196, 198-199, 203-205, 208, 210, 227, 290
Bosch, Johannes graaf van den 20
Bosch Kemper, jhr. Jeronimo de 65, 79, 172-173, 182-183, 187, 192-193, 200, 202, 213, 215, 217-218, 226, 251, 253-254, 264, 271, 274, 293, 295-301
Bosscha, Johannes 183, 187
Bosse, Pieter van 57, 102, 107, 110, 113, 127-128, 167, 170, 250, 281, 305, 307, 309
Bots, Johan 246, 261
Bovend'Eert, Paul 24
Brauw, jhr. Willem de 165, 180, 209, 216, 226-227, 244, 283, 296, 319
Brouckère, Charles de 298
Brugghen, Justinus van der 155, 157
Bruyn Kops, Jacob de 218, 252, 307
Burke, Edmund 220

Buys, Johan 24, 172, 185, 219-220, 223, 227, 296, 299, 304, 317

Capadose, I. 187
Casembroot, jhr. François de 295
Chateaubriand, François René vicomte de 221
Claus, prins der Nederlanden 10
Colijn, Hendrik 146, 355, 358
Constant, Benjamin 15, 19, 22, 69, 183, 200, 336, 373
Cort van der Linden, Pieter 113, 302, 354, 357, 388
Corver Hooft, Jan 41, 45-46, 48, 59
Cremers, Eppo 240, 242, 244-245

Dam, Jacob 297, 309
Dam van Isselt, Edmond van 54, 83
Does de Willebois, jhr. Johannes van der 293
Donker Curtius, Dirk 23-24, 39, 42-43, 48, 53-54, 57-58, 61-63, 69-71, 75-78, 80-81, 87, 89-90, 113, 117, 127-128, 132, 136, 195, 270, 282, 307-309, 344, 346, 355-358, 361, 374
Donker Curtius van Tienhoven, Willem 53
Doorn, Elisa van (jonkheer per 22-3-1880) 101-102, 104, 112-114, 127-128, 135
Drentje, Jan 145
Driessche, Ilse Van den 25
Drucker, Hendrik 348
Dullert, Willem 222, 255-257
Dumbar, Gerard 180, 258
Duymaer van Twist, Albert 41, 43, 46-48, 59, 61

Eck, Daniël van 165-166, 175-178, 180, 190-191, 208, 214, 216, 220, 225, 233, 241, 244, 250-251, 255, 293, 305, 333-337, 339
Egter van Wissekerke, Abraham 65-66, 73-74
Elout van Soeterwoude, jhr. Pieter 163, 261, 298
Emma, koningin-regentes der Nederlanden 84, 324, 326-329, 331-339, 342-343, 345-347, 355, 358, 371-373, 376, 379-380, 389
Enschedé, Johannes 45, 74
Enslie, James 113, 129
Erskine May, Sir Thomas (1st Baron Farnbourough) 207
Escher, Heinrich 297
Eysinga, jhr. Frans van 330

Faber van Riemsdijk, Jeremias 75
Falck, Anton 21
Fokker, Gerrit 197, 255, 260, 265
Fonfrède, Henri 217-218
Foreest, jhr. Cornelis van 285, 292
Forstner van Dambenoy, Hendrik baron 113-114, 129
Fransen van de Putte, Isaäc 155-156, 164, 167, 170, 179, 188, 191, 193, 198, 206, 209, 218, 225, 231-232, 237-238, 240, 243, 253, 258-259, 277-278, 280, 284, 306, 319, 344, 378, 446
Frederik, prins der Nederlanden 36, 375

Geertsema, Johan 170, 243-245, 247
Gefken, Jan Willem 272, 291
Gevers van Endegeest, jhr. Daniël 44, 103-104, 110, 114, 127
Godefroi, Michel 164, 175-176, 180, 209, 222, 227, 241-242, 253, 255, 258, 261, 265, 283, 287-288, 299-300, 306, 319
Goeman Borgesius, Hendrik 349-350, 353
Goltstein, Jan Karel baron van 41, 46, 48, 54, 59, 61, 82, 86, 165, 227, 305
Goltstein van Oldenaller, Willem baron van 165

Graverend, Jean-Marie Le 82
Groen van Prinsterer, Guillaume 66, 100, 103, 106-108, 112, 142, 153, 155, 163, 168-170, 179, 194, 227, 261, 264, 306, 324
Guizot, François 181

Haar, Bernard ter 122, 125-126, 143, 388
Haffmans, Leopold 224, 244, 259, 272, 289
Hall, Floris van (baron per 1-4-1856) 11, 36-37, 96, 103, 113, 118, 128-129, 131-133, 135-136, 138-140, 143, 147, 149, 152-154, 211, 229, 256, 290, 344, 358
Hallam, Henry 207
Harte van Tecklenburg, Jan 351
Hasselman, Johan 285
Heemskerk, Jan 164-166, 177, 191, 210, 225, 227, 236, 244-245, 248-250, 252-254, 258-259, 263, 270-271, 273-275, 282-284, 286-287, 289, 291, 298, 301, 306, 308, 329-330, 332-337, 356, 369
Hendrik, prins der Nederlanden (1820-1879) 333
Heukelom, Cornelis van 164
Heydenrijck, Christiaan 252, 259, 262
Hoëvell, Wolter baron van 105, 112
Hoffmann, Mari 46, 74
Hogendorp, Gijsbert Karel graaf van 23, 42, 46, 114, 181, 269, 298, 300
Hora Siccama, Otto 237-238
Houten, Sam van 317, 331-336, 339, 371
Hubrecht, Paul 186
Huydecoper van Maarsseveen, jhr. Joan 331-332

Iddekinge, J. van 143
Insinger, Herman 243, 284

Jonckbloet, Willem 164, 204-208, 210, 252, 259, 261, 290-291, 319
Juliana, koningin der Nederlanden 377-378

Kalff, Jacob 274, 289, 295
Kempenaer, Jacob de 23-24, 42, 44, 57, 82, 84, 87, 93, 117, 128
Kemper, Johan 65, 215
Kerkwijk, Jacob van 278
Keuchenius, Levinus 156, 159-160, 162-170, 172-175, 177, 179-181, 184, 187-188, 191, 194, 197, 199, 205, 209, 211, 214, 216, 220-221, 225-228, 230-233, 236-237, 241, 246, 261, 264-265, 276, 281, 294, 307, 319, 335-338
Kniphorst, Gerrit 53
Kock, jhr. Frederik de (baron per 3-5-1881) 192
Koorders, Daniël 259, 272, 283, 289, 299-300
Kuyk, Johan van 261
Kuyper, Abraham 66, 322-324, 343-345, 348-349, 351-355, 357-360, 373-377, 379, 384-385, 391

Laat de Kanter, Jean de 160-162, 164, 232
Lagemans, H.G. 24, 186, 200
Lammers, G.J. 144
Leeuwen, Gerrit van 73-74
Lefèvre de Laboulaye, Edouard René 207-208
Lightenvelt, Leonard 42, 54, 70, 81, 83-84, 87, 113, 118, 128
Limburg Brouwer, Peter van 191, 219, 221, 231-232
Linden, Gijs van der 113-115, 145, 153, 225-226, 244, 281, 293, 302, 306
Lion, Izaak 246-247
Lom de Berg, Pieter de 246
Lotsy, Johannes 68, 71, 78
Luzac, Lodewijk 39, 42-43, 54, 57, 66, 87, 93

Lynden, Melvil baron van 344
Lynden, Willem baron van 66, 68, 70, 105-106, 109-110, 112, 127-128
Lynden van Sandenburg, Theo baron van (graaf per 24-8-1882) 165, 179, 310

Maanen, Felix van 20, 23, 69, 410
Machiavelli, Niccolò 5, 17, 269, 402
Mackay, Aeneas baron 66, 110-112, 148, 263, 275, 279, 310
Maesen de Sombreff, jhr. Paul van der 241
Meester, Theodoor de 351-354, 357, 373, 386
Menso, Hendrik 74, 207, 242, 367
Metman, Leonard 53, 104-105
Meyer Nap, Christoffel 74, 76
Mijer, Pieter 7, 26, 30, 155-158, 160-168, 170, 173-175, 177, 180, 184-185, 188, 191, 197-198, 201, 203-205, 208, 212-213, 216, 219-220, 224-226, 228-233, 236-237, 239, 242, 251-252, 278, 283, 285, 291-292, 297, 304, 310-311, 315, 319, 321, 356, 364-366, 371, 379
Mohl, Robert von 220
Montesquieu, Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de 69, 236
Mutsaers, Jacob 74-75, 87, 268

Naamen, Johannes van 61
Nagell (van Ampsen), Anne van (jonkheer per 28-8-1814; baron per 25-5-1822) 21
Napoleon III, keizer van Frankrijk 178
Nedermeyer ridder van Rosenthal, Johan 60-61, 127-128
Nepveu, Charles (baron per 27-7-1849) 42, 54, 58, 62, 79, 83
Nienhuis, Hendrik 68-71
Nierop, Asser van 198, 214, 216
Nispen van Sevenaer, jhr. Jan van 177, 283-284, 316

Oldenhuis Gratama, Lucas 257, 261, 270
Olivier, Nicolaas 155, 170
Op ten Noort, Florent 68, 71
Opzoomer, Cornelis 227-228, 296
Orléans, burgerkoning Louis Philippe van 37

Pahud, Charles 113, 129
Panhuys, jhr. Jan Ernst van 41, 59, 61
Philipse, Johan 229, 263, 268
Pierson, Nicolaas 349
Pijnappel, Menso 207-208, 222-224, 227-228, 234, 242, 254, 292, 296, 366-367
Plato 5
Poortman, Karel 156, 209

Raalte, Ernst van 159
Raders, Reinier baron van 188, 210, 271
Raepsaet, Jean 298
Randwijck, Lodewijk graaf van 93
Reede van Oudtshoorn, Johan baron van 66-67, 70, 79
Reenen, Gerlach van (jonkheer per 5-1-1876) 113, 128, 132, 217, 245, 255-256, 263, 268, 310, 317
Rijckevorsel, Abraham van 36
Rijk, Jules 42, 54
Rochussen, Jan 106, 110, 164, 188, 216, 224-225, 286, 293, 307
Röell, jhr. Joan 346-347
Röell, Willem (jonkheer per 16-9-1815; baron per 9-7-1819) 21
Roest van Limburg, Theodoor 44, 60
Romme, Carl 53
Romme, Roverius 53
Royer-Collard, Pierre 299
Russell, John (1st Earl Russell) 301

Saaymans Vader, Pieter 224, 226, 255, 270-271, 301
Sainte-Beuve, Charles 300
Savornin Lohman, jhr. Alexander de 274-275, 442
Schaepman, Herman 330, 336, 339, 341
Scheltema, Michiel 24-25, 405, 411
Schimmelpenninck, Gerrit graaf 42-43, 45, 48, 54-58, 62, 64, 77, 89, 91-92, 113, 197, 344, 353, 355-359, 361, 374, 384, 390
Schimmelpenninck, Rutger Jan 42, 197
Schimmelpenninck van Nijenhuis, Rutger Jan graaf 197, 248, 263, 285-286
Sijthoff, Albert 246-247
Six van Oterleek, Cornelis (jonkheer per 15-9-1815; baron per 21-12-1820) 21
Sloet tot Oldhuis, Bartholomeus baron 78-80
Sloet van de Beele, Ludolph baron 160
Sonsbeeck, Herman van 97, 127
Sophie, prinses van Württemberg en koningin der Nederlanden 324-325, 333
Stahl, Friedrich Julius 15, 179, 194-195, 299
Star Busmann, Cornelis 75
Stieltjes, Thomas 185, 188, 221-222, 230, 244-245, 271
Storm, Lambert 42, 83
Storm van 's-Gravesande, jhr. Carel 161, 163-164, 176, 214, 222, 255, 258, 278, 284, 288, 290-291, 307
Strens, Martin 97, 101-102, 105, 109-110, 113, 154
Stuart Mill, John 183, 339
Suttorp, L.C. 154
Sypesteyn, jhr. Cornelis van 278

Tak van Poortvliet, Johannes 342, 379
Telting, Albart 74
Tex, Cornelis den 61, 70
Thorbecke, Johan Rudolf 7, 11, 15, 22, 24, 27, 38-39, 42, 44-46, 48-49, 54-57, 63, 67, 70, 73, 82-83, 87-88, 90-91, 93-96, 99, 111-124, 126-133, 135, 137-146, 148-156, 165, 169-171, 176, 178-180, 182, 187-188, 191-193, 196, 198, 200, 209-211, 222, 225, 227, 229, 231-233, 236-237, 242-243, 248-250, 253, 255-257, 259, 263-264, 266-267, 269-276, 279-284, 286, 289-290, 293-301, 304-305, 307-310, 312-315, 317-319, 321, 339, 344, 353, 356-359, 361, 363-365, 368-370, 374, 384, 391
Tienhoven, Gijsbert van 342, 345-346, 373
Trakranen, Nicolaas (Van Taack Trakanen per 20-12-1884) 163, 180, 212, 285-286, 289

Uytwerf Sterling, Jacob 75, 81, 418

Velde, Henk te 151, 383, 393
Velzen, Peter van 24-25
Verheyen, jhr. Johan 307
Verstolk van Soelen, Johan baron 21
Verweij Mejan, Gerard 41, 59, 82
Victoria, koningin van het Verenigd Koninkrijk 14, 332, 337
Viruly Verbrugge, Willem 190, 197, 233, 265, 288, 300, 330, 337
Visser, R.K. 25
Voet, Jan 57-58
Voorduin, Justin 202
Vreede, George 266

Wassenaer van Catwijck, Otto baron van 254-255
Weitzel, August 31, 380-381
Wichers, Berend 46, 53, 61
Wilhelmina, koningin der Nederlan-

den 323-324, 326-330, 335, 342, 346-348, 371-372, 376-377, 384, 386-387
Willem, prins der Nederlanden (1840-1879) 324, 378
Willem I, koning der Nederlanden 11, 19-21, 90, 195, 239, 261, 343, 362
Willem II, koning der Nederlanden 4, 20, 22, 26, 35-38, 40, 44, 48, 58-59, 87, 92-93, 182, 389
Willem III, koning der Nederlanden 16-17, 27-28, 31-32, 36, 88, 93, 95-96, 101, 122, 126, 144, 146-150, 152, 189, 192, 208, 237, 256, 275, 323-325, 327, 333, 336, 342, 364, 371-372, 375, 380-381, 389
Willem van Oranje 262
Wintgens, Willem 53, 227, 241, 290
Witt, Johan de 119, 121
Wybenga, Schelte 180

Zinnicq Bergmann, Frans van 292
Zuylen van Nijevelt, Jacob baron van 96-97, 100-102, 104-105, 109-110, 112-113, 134, 147-148, 150, 154, 156
Zuylen van Nijevelt, Jules graaf van 7, 155-161, 163, 169, 199, 208, 211, 213-214, 232, 239-240, 242-247, 250, 253, 255, 258-259, 261, 263, 265, 267-268, 279, 284-285, 288-289, 291, 302-303, 305, 307, 356
Zwijsen, Joannes 97, 154

Zakenregister

Begrippen als ministeriële verantwoordelijkheid, koning, monarch, kabinet, minister, Tweede Kamer, kiezer, parlement, liberaal, conservatief, macht, partij en grondwet zijn niet opgenomen omdat zij voortdurend aan de orde komen.

absolutisme 17, 118, 131, 140, 143, 171, 190, 197, 200, 233, 269, 299, 313, 359, 365, 371, 383
achterban 76, 150, 354, 360, 374, 390
achterkamertjes 224, 254
adres, Kameradres aan de koning 41, 54, 165-166, 173, 223, 227, 235, 240, 251, 292-293, 295-297, 301, 355
Advies van de hoogleraren 184-185, 195, 200, 217-218, 222, 320
amendement 41, 50, 60, 89, 156, 160, 209, 212, 215, 296, 330, 345
Amerikaans 23, 78, 207
Aprilbeweging 7, 26, 30, 93, 95-96, 101, 125, 129, 135, 140-146, 148-154, 158, 176, 190, 192, 211, 214, 235, 256, 310, 356, 363-364, 379, 383, 389
aristocratie 73, 75-76, 79, 152, 347, 381-382
autocratie 11, 20-21, 197, 210
begroting 11, 13, 20, 41, 46, 96, 101, 105-106, 156-158, 160-161, 164, 174-177, 190, 195-196, 199, 204, 212, 218-219, 224, 226-227, 230, 235, 240-241, 243, 246-247, 253, 257-258, 260-265, 268-269, 272, 274-275, 281-288, 290-292, 295-303, 307-310, 312, 314, 316-318, 348, 350, 352, 354-356, 367-369
Belgisch 19-21, 25, 62, 64, 78, 83, 87, 120, 171, 182, 190, 217, 243-244, 250, 264, 275, 298
benoeming 15, 22, 31, 33, 45, 56-58, 63-64, 70-71, 73-76, 78, 80, 83-84, 100, 110, 122, 156, 158, 160, 163-168, 173, 180-189, 193, 195, 197-198, 200-205, 209, 212-214, 219-220, 222, 226, 229-230, 233, 235-237, 260, 263, 269, 274-275, 281, 283, 313-314, 317, 329-330, 333, 338, 342, 351-353, 355, 365, 368, 370-371, 377, 379-380, 383, 386
besluit 11, 18-21, 31, 44, 49, 55, 57, 64-65, 68, 73, 81-84, 92, 109, 113, 116, 122, 124, 127-128, 131, 151, 167-168, 175-176, 183, 186-187, 189-191, 195-197, 200-203, 205, 210, 216, 218, 223, 226, 227-229, 233, 235-238, 250, 254, 262, 267-268, 270-274, 276,

280, 287-288, 293, 295-296, 302, 304, 306, 308, 314, 322, 329, 353, 373, 378, 386-387
bestuursdaad 14-15, 25-26, 128, 136, 151, 153, 164, 168, 181, 187-188, 191, 193, 198, 201-205, 207, 209-210, 213-214, 218, 223, 227, 229, 233-234, 260, 274, 287, 293, 295, 308, 314, 365-366
bevoegdheid 10-11, 13-16, 19, 24-25, 32-33, 52, 60, 63-64, 71, 76, 80, 82-84, 90, 135, 139, 153, 164-165, 169, 171, 173, 180, 183-184, 186-188, 190, 194, 196, 198-200, 203-205, 210, 214, 218-219, 223, 227, 230, 233, 237, 245, 267-268, 270-271, 274, 276, 293, 301, 303, 305, 308, 312, 317, 320, 341, 361, 363, 366, 371, 373, 377, 382, 384, 387-388, 391
Bill of Rights 13

census 30-31, 49, 52, 60, 74-75, 85, 151, 238, 308, 381
ceremoniële rol 16, 322, 329, 331, 337-338, 340-342, 347-348, 359, 376-378
checks and balances 76, 82, 302, 321
coalitie 66, 174, 213, 276, 280, 288, 290-292, 312, 346, 348-349, 358, 376, 383
collectieve ministeriële verantwoordelijkheid 16, 18, 33, 45-46, 57-58, 86, 89, 142, 211-212, 234, 261, 285-287, 289, 312, 344, 354, 359, 373, 379
confessioneel 320
Conflictenbesluit 20, 418
constitutie 18-19, 23, 43-46, 48, 62-63, 72, 76, 92, 153, 172, 208, 217, 264, 277, 301, 304-305, 341, 356, 365, 373
constitutioneel misdrijf 302, 305-307
constitutioneel stelsel 13, 32, 52, 54, 67, 81, 84, 89, 91, 93-94, 122, 127, 130, 132, 137-139, 149-150, 158-159, 164, 175-176, 180, 189-190, 195, 208-209, 217, 219, 224-225, 250-251, 261, 264, 270, 276-277, 280-281, 284, 291, 293, 304, 309, 316, 320, 322, 332, 335, 337, 341-342, 369, 378-379, 381, 384-385, 388, 390-391
constitutionele monarchie 11, 23, 46, 53-54, 58, 65, 79, 86, 90, 94, 114, 179, 181, 184, 192, 210, 220, 261, 263, 269, 272, 297, 323, 326, 341, 392
continentaal 15
contraseign 21, 24, 35, 64-65, 69, 88, 164, 168, 186-187, 191, 198, 200-202, 216, 228, 233, 235, 238, 271-272, 308, 386

demissionair 114, 186, 242, 386
democratisch 35, 67, 70-76, 78-80, 83, 89, 91, 144, 152, 159, 191, 207-208, 229, 253, 269, 273, 309, 340, 348, 357, 359, 369, 373, 377, 381, 384-390, 392
directe verkiezingen 11, 26, 38, 45, 49, 53, 59, 60, 62, 65, 72-76, 78-80, 85, 87, 89, 91, 381
drukpers 38, 59, 85, 190, 418, 420
dualisme 17, 33, 136, 142, 163, 171, 207, 218, 220, 222, 224-225, 232, 234, 237, 277-278, 284, 292, 312-313, 318, 321, 364, 366, 368-370, 384
dubbellidmaatschap 87
Dubbele Tweede Kamer 61, 65-67, 78-79, 82-84, 93
Duits, *zie ook* Pruisisch 15, 23, 25, 87, 120, 131, 179, 213, 239-244, 247, 250, 276, 305-306, 308, 323-324, 326-328, 336, 340, 354, 371, 380

Eerste Kamer 29, 53, 58, 60-62, 71-76, 78-80, 84-85, 90, 161, 193, 229, 263-264, 268, 273, 284, 330, 344, 381-382

electoraat 30, 96, 136
Engels 13-15, 19, 22-24, 40, 43-46, 48, 62, 78, 88, 90-91, 99, 138, 182-183, 194, 207-208, 220, 224, 228, 261, 265-266, 271-273, 275, 277, 281, 283, 289, 297, 301, 310-311, 315, 330, 339-340, 352-353
enquête 156, 173, 179, 185, 232, 270, 296
Europees 37, 40, 43, 61, 63, 73, 87, 91, 132, 233, 239, 250, 253, 282, 298, 304, 326, 375, 387
exclusieve ministeriële verantwoordelijkheid 10, 18, 33, 65, 74-76, 84, 90, 168, 184-185, 189, 197, 234, 239, 270, 274, 281-282, 316, 320, 348, 366, 370, 377, 381-382, 384, 388-389

formateur 91, 111, 122, 156, 160, 164, 211, 263, 279, 310, 329, 344-346, 349-350, 354-358, 373-374, 383, 386
fractie 173, 180, 232, 237, 314, 346, 350, 383

Glorious Revolution 13
gratie 15, 51, 69, 195, 417
grondwetscommissie 42-45, 48-55, 57-60, 67, 71, 81, 83, 89, 92-93, 303
Groot-Brittannië, zie Engels

hofhouding 27, 398, 420, 426
Hoge Raad 19, 21-22, 51, 53, 67
Hogerhuis 45, 72, 78
homogeniteit 9, 17, 37, 43, 45, 48, 58, 127-128, 130-131, 133, 140, 142, 211-213, 232, 234, 261, 276, 285-292, 312, 344-345, 348-349, 352, 356, 358, 374-375

individuele ministeriële verantwoordelijkheid 14, 33, 45, 57, 89, 128, 161, 211, 213, 234, 285, 344, 349, 354, 358-359, 373
inlichtingenplicht 22, 48, 51, 81, 85, 131, 140, 173, 179, 181, 204, 251, 253-254, 258, 266, 276, 283, 295, 378
inspraak 253, 387
interpellatie 101, 104, 109, 112, 127, 142, 156, 185, 188, 242, 248, 255, 264, 270, 281, 293, 296, 305

juridische ministeriële verantwoordelijkheid, *zie* strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid

kabinetsbeleid 96, 114, 213, 284, 292, 297, 303, 354, 356, 358-359, 364, 374, 384
kabinetsformatie 10, 149, 197, 263, 266, 320, 346, 383, 386, 391
kabinetsprogramma 58, 172, 229, 236, 253, 279-280, 291, 357
Kamerdebat 30, 35, 48, 65, 172, 231, 284, 292, 339, 365, 394
Kamersluiting 132-133, 135, 286
Kamervoorzitter 40, 179, 217, 245, 255, 257, 260-261, 268, 317, 350
Kamervragen 9
Kamerzitting 85, 161, 167, 278, 287, 305, 338
kwestie-Luxemburg 26, 20, 155, 158, 213, 239-243, 246-247, 251, 253, 255, 257, 265-266, 281, 291, 308, 311, 314, 316, 321, 366-367, 369, 371, 379
kwestie-Mijer 26, 30, 155, 166, 173, 175, 184, 198, 201, 203, 208, 220, 228-232, 237, 239, 242, 251-252, 278, 283, 291-292, 297, 304, 310-311, 315, 321, 364-366, 371, 379
kiescollege 41, 49
kiesrecht 26, 30-31, 49, 52, 73-75, 85, 151, 174, 177, 238, 248, 263, 308, 342, 357, 360, 381, 385, 390
koloniën 20, 42, 85, 87, 113, 155-157, 160, 162-164, 167, 170, 204-205, 212-213, 221, 277, 287-288, 365

koninklijk gezag 51, 84, 230, 271, 303
koninklijk huis 9, 27, 330, 342, 355, 377-378
koninklijk kabinet 15, 33, 135, 187, 189, 199, 203, 208, 273-274, 284, 315, 339, 389
koninklijke macht 21, 50, 52, 61-66, 68-71, 74, 76, 83, 89-90, 165, 175, 190, 201, 205, 233, 269-270, 273, 313, 339, 352
koninklijk recht, zie prerogatief
koninklijke regering 90, 116, 384, 448
koninklijke waardigheid 63-64, 375
Koninkrijk Holland 18, 399
Kroon 49, 52-53, 68, 75, 79, 88, 116, 134-135, 137-138, 159, 161, 163, 169, 181-182, 185, 189-191, 195, 197, 205, 210, 216, 226, 228, 254, 258, 265, 271-274, 283, 293, 299-301, 309, 311, 314, 317, 320, 331-332, 339-340, 348, 351-352, 370

Lagerhuis 220, 311, 432, 448
landsbelang 33, 76, 165, 192, 198, 200, 202, 205, 224, 227, 234-235, 248, 250, 254, 259, 268, 272, 293-294, 298, 305-306, 308, 314-315, 318, 329, 331, 366, 370
leger 49, 61, 83-84, 241, 342, 375-376
liberale beginselen 66, 92, 109, 255, 259

machtsverdeling 7, 15, 17, 20, 32, 51, 69-70, 72, 79-80, 95-96, 149, 151, 171, 178, 191-195, 209-210, 218, 220, 233, 338, 280, 284, 293, 298, 305, 313, 316, 318, 320, 361-364, 370, 373, 382, 384, 387-388, 390-392
machtsmisbruik 52, 74, 136, 175, 216
Meerenberg-arrest 28, 51, 67
meningsuiting 389-390
ministeriële macht 51, 82-83, 120
minister-president 4, 9, 17, 22, 26, 30, 48, 57-58, 77, 81, 90-92, 113, 197, 302, 323-324, 330, 343-346, 348-349, 351-361, 373-375, 377-379, 384-386, 391
ministerraad 19-20, 42, 45, 48, 58, 90-91, 343-344, 348-351, 354-358, 374, 386
monarchaal stelsel 5, 17-18, 20, 24, 54, 63, 68, 70, 73, 75, 79, 91, 94, 137, 194-195, 208, 275, 373, 377
monisme 33-34, 161, 163, 172, 208, 214, 216, 218, 223, 225, 232-233, 277, 279-280, 312-313, 320, 365, 368, 389
motie van orde 27, 105, 112, 114, 156, 158-159, 162-170, 173-175, 177, 179-181, 184, 187-188, 191, 194, 197, 199, 203, 209, 214, 216, 220-231, 233, 235-237, 240-241, 254-255, 258-261, 263-264, 271-272, 276, 281-282, 290, 292-299, 301, 307, 312-313, 366
motie van afkeuring 166, 170, 223, 227, 230, 236, 240, 292, 295-297
motie van wantrouwen 222, 227-228, 231, 236, 292, 295-297
politieke motie 226-228, 258, 293, 296-298, 312-313, 366

Negenmannen 23-24, 42, 62, 93
Noordelijke Nederlanden 20, 239

onschendbaarheid 9, 11, 14, 16, 18-19, 22, 24, 26, 33, 37-39, 41, 49, 51, 53, 63-66, 72, 74, 76, 84-85, 90, 92, 96, 109, 134, 137-138, 140-141, 143, 146, 149, 151, 163, 166-169, 181, 184, 186-187, 190, 194-198, 202, 204-205, 213, 216, 219, 232-233, 235, 269-271, 281, 313, 315, 341, 361, 363, 365, 371, 382
ontbinding 12, 15, 17, 36, 38-39, 41, 49-50, 52, 58-59, 69, 72-76, 78-79,

82, 113, 130-132, 135-137, 155, 157-158, 162, 168, 174-177, 181, 184, 187, 191-192, 195-197, 201, 204, 214, 219-222, 227-231, 235-237, 240, 247, 250-255, 258-260, 263-264, 266-272, 274, 280-283, 286-287, 291-292, 294-297, 301-310, 312-315, 318, 320, 322, 342-343, 345, 362, 366-367, 370
ontslag 21, 31, 39, 49, 57, 62, 66, 77, 81, 83, 93, 113-117, 120, 123-124, 126, 129-131, 133, 135, 142-145, 148-149, 152, 155, 160, 164-165, 181, 185, 187-188, 197, 210, 221, 225-227, 229-230, 237, 240, 246, 248, 250-251, 261, 263, 267, 269-271, 276, 280, 287-290, 295, 306, 308
openbaarheid 37, 42, 60, 79, 85, 131-132, 135, 144, 149-150, 174, 228-229, 258, 269-270, 273, 285, 324, 349, 381
openbare orde 97, 99, 101, 138-139
orthodoxie 18, 30, 95-96, 100, 108, 122, 142, 144, 146-148, 150, 153, 169, 279, 363-364
oppositie 37, 103, 124, 135, 158-160, 167-168, 172, 175, 180-181, 222, 224-225, 229, 237, 242-243, 250, 253-255, 269, 275-277, 279, 282, 289, 292, 296, 303-304, 314, 316, 319, 322, 364, 368, 389

parlementair controlerecht 16, 87, 166, 172, 188, 200, 204-205, 214, 218-219, 233, 235, 265, 283, 293, 366, 386
parlementair kabinet 15, 189, 273-274, 313, 315-316, 339, 389
parlementaire meerderheid 14, 18, 24, 38-39, 46, 64-65, 73, 81-82, 96, 112-113, 117, 119, 159, 161, 163, 168, 171-172, 174-175, 187, 191-192, 203, 208-209, 213-218, 220, 223-225, 230-234, 236, 239, 242, 248, 250-251, 253, 261, 264, 268, 271, 273-274, 276, 280-281, 283-284, 286, 290, 292, 297, 301, 303-305, 307-310, 312-313, 315-316, 318, 321, 331, 338-339, 341, 362, 365-366, 368-370, 383-384, 388
parlementaire minderheid 53, 73, 159, 161, 176, 241, 250, 261, 276, 283, 288, 310, 313
parlementaire organisatie 27
parlementair stelsel 14, 18, 172, 180, 194-195, 227-228, 231, 238, 262, 276-277, 279, 297, 310-311, 319, 359, 371
partijvorming 18, 119, 133, 135, 139, 158-159, 166-168, 171, 175, 180, 203, 232-233, 261, 275, 277, 279, 314, 321, 324, 348, 353, 357, 360, 373, 383, 385, 389-390, 392
politieke ministeriële verantwoordelijkheid 21-23, 25-26, 41, 45, 86, 250, 283, 316, 362
pouvoir neutre 15-16, 69, 336, 343, 373
premier, *zie* minister-president
prerogatief 70, 134, 168, 181, 183, 185-186, 188, 190, 195, 197, 205, 210, 216, 226, 228, 235, 254, 260, 265, 271-273, 381
prime minister, *zie ook* minister-president 14, 272
provinciale staten 60-61, 72, 74-76, 78, 244
Pruisisch 15, 40, 194, 239-240, 242-245, 276, 285, 306
publieke opinie 29-30, 57, 66, 85, 100, 150, 161, 166, 185, 194, 205, 214, 223, 231, 300, 302, 341, 343, 360, 363, 373-374, 379-380, 385-387, 389

Raad van State 20, 51-53, 58, 61, 65, 79, 81-83, 85, 89, 91-92, 148, 163, 166, 188, 229, 253, 256, 263, 266-268, 320, 332, 343, 346, 351, 362, 381-383, 393

radicalisme 11, 15, 18, 23-24, 39-40, 42, 44, 54, 58, 61-62, 71, 92, 94, 109, 111, 121, 125, 131, 146, 168, 174, 176, 206, 231, 233, 241, 251, 320, 331-332, 335-337, 364, 370-371, 381, 385-386, 389
reactionair 15, 32, 85, 96, 100-101, 128, 131-134, 136-137, 143, 150, 152-153, 159, 180, 190, 241, 261, 293, 306, 364, 380, 383
rechtelijke macht 15, 20, 28, 52, 67, 70, 78, 80, 273, 387
rechtsstaat 51, 388, 398
Reform Act 14, 340, 360, 374
regeermacht 18, 51-52, 179-180, 183, 209, 260, 281, 341, 343, 371
regeringsprogramma, zie ook kabinetsprogramma 229, 236
regeringsstelsel 194, 234, 250, 273, 281
regeerstijl 11, 16, 20, 32, 122, 169, 381
regel 9-10, 23-25, 32, 34, 90, 149, 151, 158-159, 185, 198, 211, 216, 219, 232, 238, 275, 277, 290, 292, 302, 306, 311, 313, 317-319, 321, 341, 344, 346, 352, 358, 362, 366, 369-371, 373-374, 378, 382-383, 385, 388, 392, 394
republiek 5, 11, 17, 62, 69, 93-94, 107, 167, 220, 297, 299, 321
revolutie 13-15, 37, 40, 43-44, 58-59, 62, 67-68, 84, 228, 282-283, 298, 301, 321, 335
risicoaansprakelijkheid 26, 187, 239, 258, 282-283, 316, 369-370, 387

schuldaansprakelijkheid 25, 103, 119, 198, 202, 258, 272, 283, 353, 366, 369-370
soevereiniteit 18, 62, 65-70, 79-80, 110, 171, 183, 185, 195-196, 208, 244, 253, 258-259, 271, 280, 317, 320, 341
staatshoofd 7, 10, 31, 138, 148, 186, 190, 205, 216, 251, 267, 323, 335, 355, 371
staatsrecht 9-10, 24-25, 30, 51, 68, 70, 83, 136-137, 167, 172, 180-181, 185, 203, 212, 215, 219-220, 230, 232, 266, 270, 286, 296
staatkundige ministeriële verantwoordelijkheid, *zie* politieke ministeriële verantwoordelijkheid
Staten-Generaal 19, 35, 38, 43, 49-50, 80, 86, 92-93, 101, 113-114, 131, 134, 182, 184-185, 187, 196-197, 199, 201, 204-206, 229, 248, 250, 268, 280, 286, 300, 323, 328, 351
strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid 11, 21-22, 24, 35, 187, 200, 202, 233
symbolische rol 152, 329, 338, 340-341, 343, 347, 373, 377

Tiendaagse veldtocht 20
toezichthouder 65, 347, 355-356, 373, 377-378, 383
troonrede 35, 37, 86, 88, 160, 182, 188, 217, 355-356
troonopvolging 30, 323-324, 326-328, 332, 337-338, 341, 371, 384

uitvoerende macht 13, 15, 51-52, 63, 67, 69-70, 80, 135-136, 138, 153, 165, 167, 181-182, 185-188, 193, 197-198, 200, 203, 213-214, 216, 218, 226, 228, 235-237, 284, 303, 312, 314-315, 368, 387
utilitaire ministeriële verantwoordelijkheid 223, 234, 366-367

verkiezingsprogramma, *zie* kabinetsprogramma
vertegenwoordiging, *zie ook* volksvertegenwoordiging 38, 45, 49, 86, 160, 163, 165, 177, 185-187, 248, 251, 260, 283, 293, 297-298, 304-305, 314
vertrouwensbeginsel 10, 14, 16, 20,

24-25, 43, 45-48, 54, 64-65, 71, 90, 113-114, 117, 145, 158-161, 163, 165, 175, 190, 207, 211-212, 214, 216-219, 237, 239, 246, 250-252, 258, 265, 275, 282, 284-285, 288, 290-291, 295, 299-300, 308, 314, 316-318, 339, 361-362, 366-369
verzoekschrift 38, 59, 73, 96-98, 100, 107, 114-115, 122-125, 133, 140, 143, 146-148, 151, 185
volledige ministeriële verantwoordelijkheid 10, 14, 18, 33, 75, 84, 90, 168, 182, 184-185, 189, 197, 202, 205, 210, 239, 270, 274, 281-282, 314, 316, 341, 348, 365, 368, 370-371, 377, 379, 381-382, 384, 388-389
volksvertegenwoordiging 20, 38, 46, 49-50, 52, 57, 65, 68, 72, 74, 78-80, 82, 117, 151, 169, 172, 179, 181, 183, 185-186, 189, 196, 200, 203-204, 207, 210, 214, 216-220, 233, 237, 252-253, 269, 279, 287-288, 291, 299, 302-303, 306-307, 316, 333, 339-340, 366, 388

wetgevende macht 19, 52, 64, 67, 387

Zuidelijke Nederlanden, *zie ook* Belgisch 19, 239
Zweeds 15-16

Summary

The Secret of Ministerial Responsibility. The Relationship between Crown, Cabinet, Chamber and Constituencies.

Today, we tend to conceive of ministerial responsibility as a rule. Unquestioningly it is assumed that ministers are responsible solely to parliament for all their acts. Originally however, ministerial responsibility was a relational concept, which referred to the relationship between crown, cabinet, (Second) Chamber and constituencies; the four 'c's'. Ministerial responsibility was so to speak an instrument to keep those four constitutional powers in balance. In the period 1848 to 1905 eventually one interpretation came to the fore. In spite of this still dominant interpretation ministerial responsibility is essentially a relational concept providing for a constitutional equilibrium.

During the constitutional revision of 1848 the principle of political ministerial responsibility was incorporated into the written constitution for the first time, and ever since this provision has been largely unaffected. The revision took place under great political pressure, because everywhere in Europe revolutions had broken out or threatened to break out. In 1848 remarkably the Second Chamber (Lower House) and the press were suddenly radicalized though not so much the king. Tradition has it that the king explained to some foreign envoys that from one day to the next he had turned into a liberal, but in effect the Speaker of the Second Chamber had let him know that even the conservatives had withdrawn their support, because the submitted proposals for amendment were not far-reaching enough.

In the build-up to the constitutional revision in 1848 the Second Cham-

ber already tended to perceive ministerial responsibility as the trust it could put in a minister. The opinion in Dutch legal literature that ministerial responsibility and parliamentary confidence have to be separated from each other is not tenable in that respect. In Great Britain a comparable situation existed. There too, responsibility and confidence were two sides of the same coin. The current distinction between responsibility and the supply of information is not based on the history of the development of ministerial responsibility either; from the beginning the duty to provide information was associated with the parliamentary vote of confidence. Ministerial responsibility has always been a fiction, starting from the idea that a minister has to organise state affairs in such a way that his responsibility becomes acceptable. Subsequent developments such as the rise of the civil service as a power of its own were in fact already included in the broad definition that was inserted into the constitution of 1848.

The balancing effect of ministerial responsibility

In 1848 parliament immediately acknowledged the need for homogeneity (unanimity) among and the collective responsibility of ministers. The mutual responsibility of all ministers, just like the need for unanimity of the ministers thus became a long-standing political tradition. This explains possibly why in the Netherlands the office of Prime Minister did not develop to such a dominant position that individual ministerial responsibility was harmed. Unknown in the present literature is the fact that in 1848-1849 Dirk Donker Curtius also wielded power as prime minister (after Gerrit Schimmelpenninck). The premiership is more deeply rooted in the Dutch political tradition than has been supposed so far. Its origin lies in the practice of appointing a person charged with forming a new government ('formateur'), who was naturally considered to be the prime mover of the cabinet. That situation remained, though subsequently Johan Rudolf Thorbecke – his first cabinet lasted from 1849 until 1853 – introduced a rotating chairmanship of the council of ministers. Moreover, King William the Second had already determined to keep the cabinet at a distance from the head of state during the constitutional revisions. A Second Chamber chosen directly and a First Chamber chosen indirectly by the constituencies were to counter the powers of king and ministers. The radical changes in the constitutional balance of powers in 1848 thus did not only relate

to parliament and king, but also to the ministers and the people, who were recognized as independent constitutional powers.

It is a striking fact that in 1848 the provision about ministerial responsibility was not under discussion at all; it was merely its consequences for the other constitutional powers and constitutional bodies that were discussed. Everybody agreed with the principle of ministerial responsibility, because it was conceived as a relational concept. By this relational character it was not so much the content that was emphasized as the relationship between the constitutional powers. What this relationship would look like precisely was left open, and therefore different interpretations about ministerial responsibility could still exist. The relationship between cabinet and constituencies played a part in the April-movement in 1853, when Thorbecke's cabinet was blamed for inadequately informing the people. The king adjusted the elevated status of cabinet and Chamber by showing himself quite responsive to the emotions of the orthodox part of the nation, however without meeting its wishes. Finally, the general idea then seemed to be that the king as a distinct power still possessed autonomous competence, such as the appointment and dismissal of ministers. At the same time constituents and inhabitants became aware that they too were a constitutional power on their own right.

The relationship between liberals and conservatives became very tense, as both parties experimented with the (im)possibilities of the parliamentary system of 1848. So in the period 1866-1868 they fought for supremacy in politics by way of a verbal sword-play about the meaning of ministerial responsibility. The liberals, who held a majority in parliament, argued that ministerial responsibility applied completely and exclusively towards parliament. The conservatives, who formed the Van Zuylen cabinet (1866-1868), contended, by contrast, that the ministerial responsibility did not apply fully and did not refer to official appointments, such as the appointment of Minister of Colonies Mijer as governor-general of the East Indies. According to them ministerial responsibility became an issue only when there was a breach of the law or an infringement of the national interest. The liberals laid emphasis on the general article of the constitution about the ministerial responsibility – the king can do no wrong, the ministers are

responsible – while the conservatives argued that the countersignature of a minister only related to decisions and consequently had nothing to do with acts, whereas specific articles also prevailed about all kinds of royal privileges, such as the appointment and the dismissal of ministers, and dissolution of parliament. The conclusion reached in 1868 was that the right to dissolve the government lost out to the right of the Second Chamber to approve the budget, as each time a liberal majority in the Second Chamber was returned which finally overturned the conservative cabinet without a substantive reason. The lesson was that ministerial responsibility did not imply guilt, but did involve a strict liability.

Dualism gives way to monism

As a result of the Van Zuylen and Luxemburg issues the model of a royal cabinet – that is a cabinet with autonomous powers – was abandoned in favour of the model of a parliamentary cabinet, in which the cabinet was accountable completely and solely to parliament. In 1848 Thorbecke and most liberals had been advocates of the former model, but in the heat of the political battle they now selected the other interpretation of ministerial responsibility. It meant first of all that the existing balance between the power of the Chamber and the power of the government – dualism – was broken. This shift of power changed also the perception of the right of dissolution. In 1866 Thorbecke had argued this right to freely used by the government, but, in 1868, he suddenly was of the opinion as were all liberals, that this right ought to be used only in exceptional circumstances, for example when required by the national interest.

Because of their parliamentary majority, their dominant position in the Dutch polity and their promotion of the constitutional revision of 1848 as a liberal product, the new liberal interpretation of ministerial responsibility became dominant and achieved the character of a constitutional rule. This also proved to be the case on the issue of the succession to the throne by Emma and Wilhelmina, which occurred relatively peacefully because ministerial responsibility and the corresponding royal immunity were regarded in such a way that the actual person of the monarch no longer seemed so important. The formalisation of the office of Prime Minister by Abraham Kuyper finally confirmed this interpretation because of his more powerful position as cabinet leader with regard to the monarch. The cabi-

net became more remote from the royal family, whereas, at the same time, collective ministerial responsibility towards parliament remained unchallenged. Cabinet and ministers now established their own contacts with parliament and constituents and consequently their individual and collective responsibility became more important.

In short, the fact that the ministerial responsibly originally was relational in character, explains how the introduction of this concept at the constitutional revision of 1848 could take place rather silently. As it happens, this revision did not need an agreement on the meaning of the concept, and that is why only later after much struggle was it decided which interpretation would become dominant. This struggle involved the four 'c's' (crown, cabinet, Chamber and constituency) and in the period 1866-1868 finally the liberal majority in the Chamber successfully established its supremacy. In that contest all means were attempted to strengthen each side's argument, such as appealing to foreign authorities and in 1867 establishing the use of the motion of order for political aims as an invented tradition. Appointments, such as that of Mijer as governor of the East Indies, also became political in nature. This indicates the maturing of the parliamentary system. In the wake of this development the voters gained more influence too.

This interpretation of ministerial responsibility as a balancing mechanism between the four 'c's' offers a better explanation than the one emphasizing its character as a constitutional rule. Thus the monarchy has preserved some political influence. Furthermore, ministerial responsibility is still considered problematic, because the Chamber does not always call ministers to account, and ministers in their turn do not always seem to take their responsibility seriously. The strength of ministerial responsibility does not lie in its objectivity. As the events of 1866-1868 have shown, ministerial responsibility is not measurable or strictly logical, but is always a risk based affair. Ministerial responsibility – with the related ideas of royal immunity, the obligation to provide information, the countersigning of decrees, and the right of dissolving the Chambers – functions continuously as the starting point for the political discussion that demarcates the competences between and within the four constitutional powers in the state.

Stellingen

Het onderwerp van het proefschrift

1 Het begrip ministeriële verantwoordelijkheid is niet vastomlijnd, maar dynamisch en context-gebonden.

2 De reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt uiteindelijk bepaald door de concrete politieke situatie en dient daarmee ter legitimatie van de bestaande politieke praktijk.

3 In de loop van de negentiende en de twintigste eeuw werden praktijken en principes met betrekking tot ministeriële verantwoordelijkheid steeds meer uniform gedefinieerd en geformaliseerd.

4 Tijdens de gebeurtenissen in 1866-1868 hebben de liberalen het idee van een koninklijk kabinet met zelfstandige koninklijke bevoegdheden ingewisseld voor het idee van een parlementair kabinet, waarin ministers volledig en uitsluitend verantwoordelijk zijn tegenover het parlement; deze laatste interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid is sindsdien dominant gebleven.

Vakgebied

1 De practical joke tegenover enkele buitenlandse ambassadeurs dat hij in één nacht van conservatief liberaal geworden was, is een eigen leven gaan leiden. Uit alles blijkt dat Willem II een sturende rol had in de grond-

wetswijziging van 1848 en dat hij in dit proces met voortschrijdend inzicht heeft gehandeld.

2 Geschiedenisboeken die de grondwetswijziging van 1848 uitsluitend verbinden aan de naam van Thorbecke, moeten worden bijgesteld omdat hij maar één factor was in dat proces en koning Willem II en andere politici uit die tijd ermee te kort worden gedaan.

3 Carl von Clausewitz (1780-1831) formuleerde de stelling: 'Oorlog is de voortzetting van politiek met andere middelen.' Oorlog is echter inherent aan politiek, die doorgaans wordt bedreven zonder fysieke middelen. In de politiek strijden individuen al dan niet in groeps- of partijverband met woorden, gedrag en procedures.

4 De Tweede Kamer vormde in de negentiende eeuw een collectief staatsrechtelijk geheugen, niet het minst vanwege de grote concentratie juristen.

Algemeen

1 Het in het leven roepen van stichtingen of zelfstandig bestuursorganen helpt niet om de ministeriële verantwoordelijkheid te ontlopen, want de minister blijft verantwoordelijk voor de wijze waarop gedelegeerde bevoegdheden zijn geregeld. Zo lukte het minister-president Balkenende in 2009 niet om de ministeriële verantwoordelijkheid voor het vakantiehuis van Alexander en Máxima in Mozambique weg te werken in een stichting.

2 Vertrouwelijke besprekingen tussen Kamerleden en het staatshoofd passen niet in een staatkundig bestel met ministeriële verantwoordelijkheid. Kamerleden moeten juist contacten onderhouden met de bevolking die zij vertegenwoordigen, en ministers aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

3 Het is wenselijk dat het staatshoofd in Nederland deel blijft uitmaken van de regering, zodat het staatshoofd de andere constitutionele machten

tegenwicht kan bieden door te adviseren en te bemiddelen. Als het staatshoofd buiten de regering wordt geplaatst, zoals in Zweden, blijft alleen een ceremoniële functie over, waarbij het gevaar bestaat dat die balancerende rol ontbreekt.

4 De historicus is per definitie een onbetrouwbare boekhouder van het verleden, omdat hij/zij het verleden alleen vanuit zijn/haar persoonlijkheid kan benaderen en daardoor de eigen visie, kennis, ervaring en verlangens nooit kan uitschakelen.

Over de auteur

Diederick Slijkerman (1969, Hillegom) studeerde geschiedenis en rechten aan de universiteit Leiden (1989-1994) en daarna theologie aan de universiteit Utrecht. Na vervulling van de militaire dienstplicht – beheerder Artilleriemuseum – werd hij in 1995 bedrijfsjurist op het hoofdkantoor van Philips en achtereenvolgens stafjurist bij de Raad van State en coördinerend bedrijfsjurist bij TenneT. In 2005 begon hij zijn promotieonderzoek naast een baan als stafadviseur, respectievelijk adjunct-secretaris van het CBG. Sinds 2009 is hij daar hoofd van de bestuurlijk-juridische afdeling. In 2001 verscheen van hem het boek *In dienst van de kroon. Vice-presidenten van de Raad van State* (Walburg Pers). Verder publiceerde hij over diverse onderwerpen, zoals een serie artikelen in 2003 over vrouwen in het openbaar bestuur en de politiek.