



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).

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 kabinetformaties.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 constitutionele 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 aantrekkelijk 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 Appellius, 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 I 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 al gauw 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 voorsnog 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 ministeriële 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 aanpreef, met Engeland als voorbeeld. Jacob de Kempnaer – 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 Kempnaer een voorstel voor grondwetsherziening met ministeriële 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.

Voor 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 regeeringsdaden 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 vermogenscensus (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 vermogens-eis 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 gegoet.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 invloedssfeer, 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.