



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).

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 Nijvelt – neef van de eerdergenoemde liberale minister van Buitenlandse Zaken Jacob baron van Zuylen van Nijvelt – 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 Nijvelt 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 gemoeiden 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 parlamentsleden 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 samenwerking 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 onuitsproken, 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, zolang 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 uit-treding 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 hoofdtak 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 bijgevalen 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 vriendschapspolitiek 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

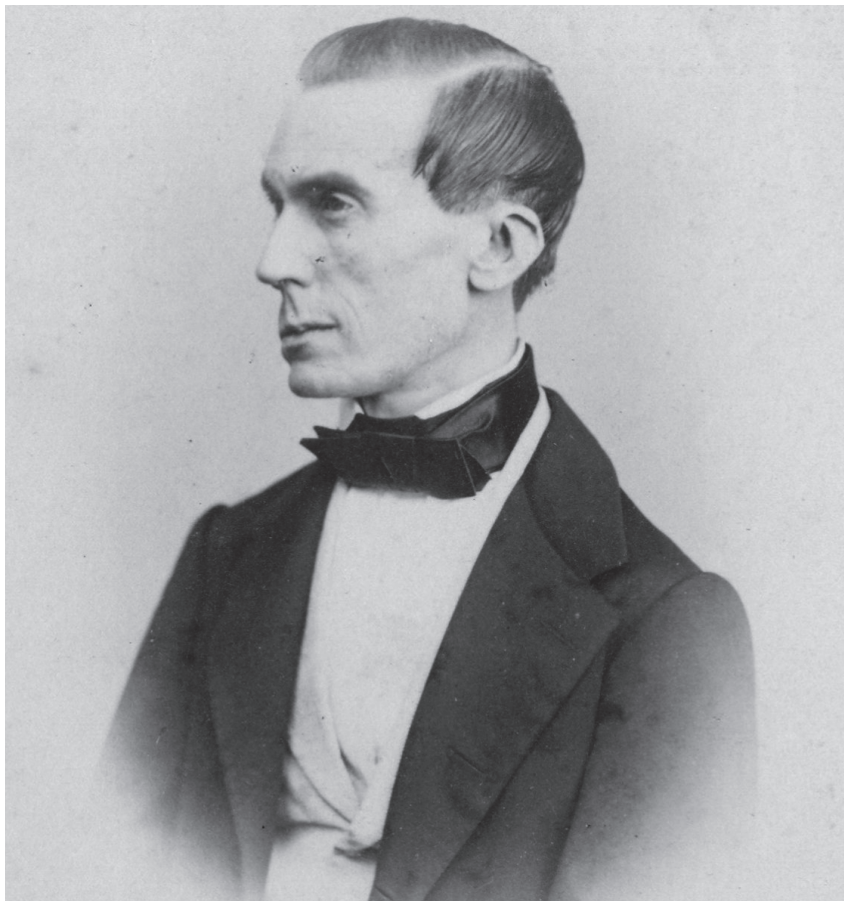
De *NRC* wees echter op de mening van Groen van Prinsterer in diens *Parlementaire studien en schetsen* dat de motie niet inconstitutioneel was, omdat de Kamer regeringsdaden mocht beoordelen. Groen vond zelfs dat

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 volgel-
ling 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 mi-
nistern.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, zolang 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 zichtbaar 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 *Arnheemsche 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 verkiezingspektakel. 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 geloopt 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

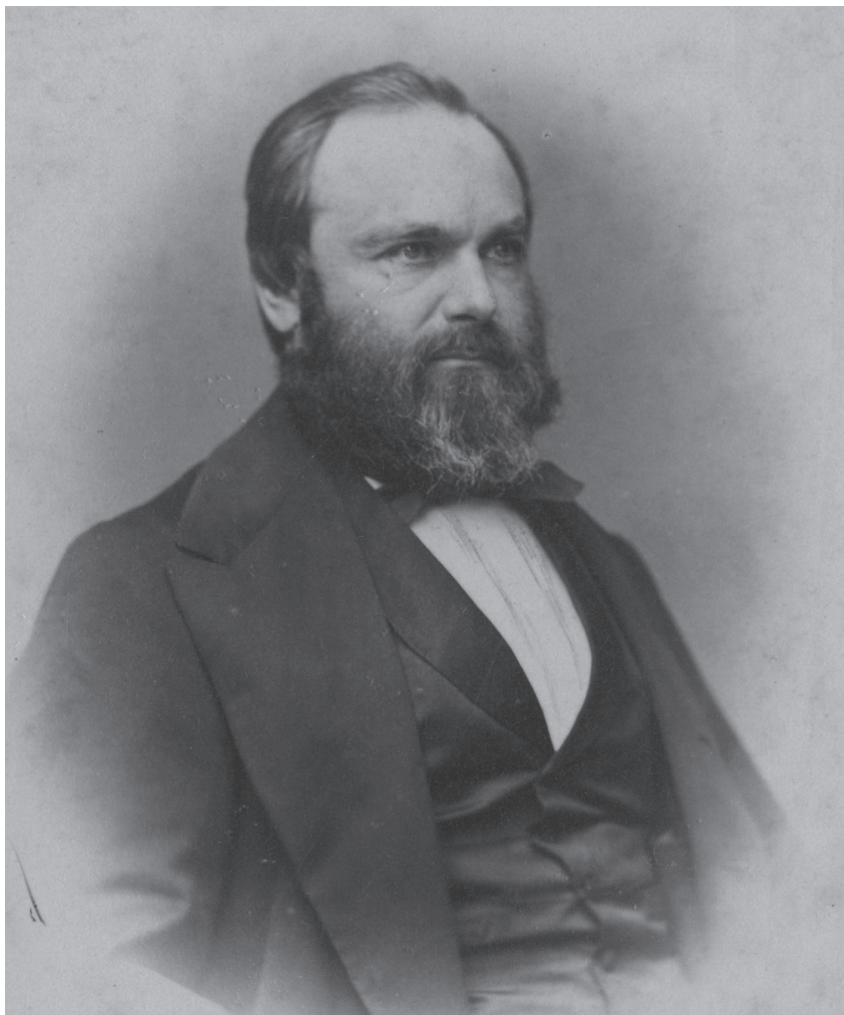
Vervolgens betoogde Van Eck dat de 'conservatieve partij' had geprobeerd de liberalen te vernietigen en noemde in dat verband ook de Aprilbeweging van 1853. Hij vroeg zich dan ook retorisch af of de conservatieve partij zich wel kon vinden in de constitutionele instellingen die de liberalen in 1848 tot 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-Keuchenus 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 moeilijk.’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 machts-evenwicht 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 genoeg 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 staatsrecht deskundigen. 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 gevoelens 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 precedentes, 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 ministeriële verantwoordelijkheid te ondervangen, dan rukken zij de kroon van het hoge 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 reedeneerde 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-generaatschap. 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’ vloeiده 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 wankle 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 Isaäk 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 lopen 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 hoogleraren 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 *Arnhemse 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 daarvoor en door de daarop gevolgde benoemingen wetten zijn geschonden of 's lands belang is benadeeld of in gevaar gebracht.'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 bekritisieren 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 'strengere' 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 gebracht 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 berispelijk 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 toe-eigenen 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 plooiën 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 ministeriële verantwoordelijkheid

en sluit in dat die wordt aanvaard door de mede-ondertekening 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 regeeringsdaden. 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 représentation 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 Nijvelt 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 Cultuurnet 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 prijs gaf. 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.'⁴¹ 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 vertrouwenskwesitie zich ook uitstreckte 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 overscholen 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 mede-ondertekening 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 constitutioneel vorst is bij het benoemen van ministers, boven alles, verplicht 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 la 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 getrappt 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 opzichte 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 begroting), 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.

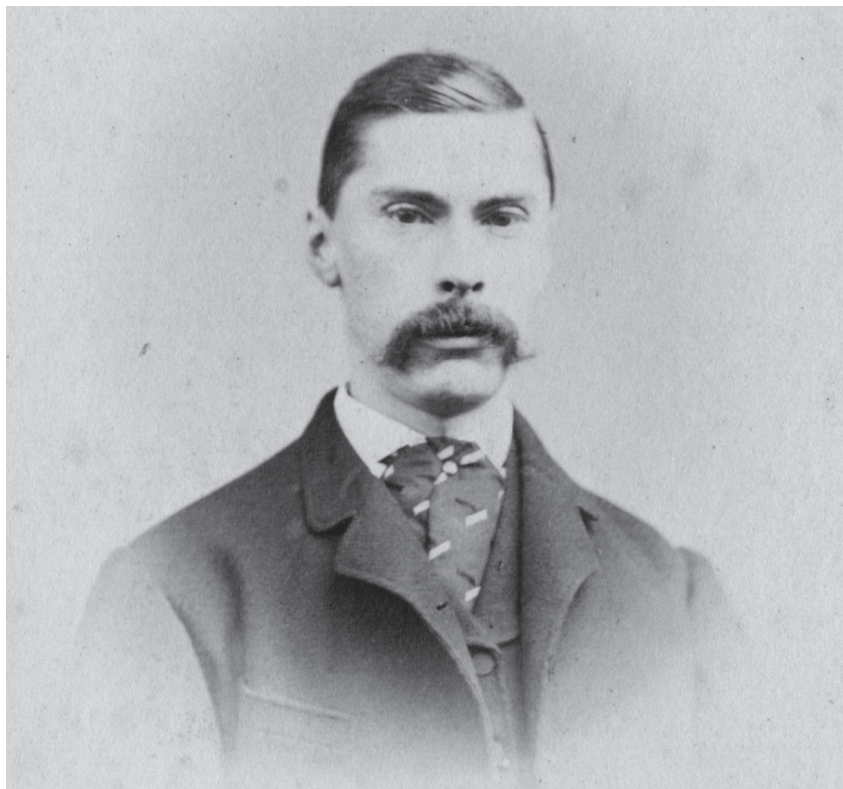
Van Limburg Brouwer maakte bezwaar tegen het ontbindingsrapport, omdat het kabinet daarin beweerde dat de Kamer haar bevoegdheid overschreed indien zij een ambtsbenoeming beoordeelde. Volgens hem werd hiermee het recht van toezicht van de volksvertegenwoordiging terzijde geschoven. Dat betekende een 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 onbeleeft 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 constitutionnelle 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 samenstelling 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 samenstelling 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 mensen. 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 definiëerde 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 moordnares 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 verplicht 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 ‘aanmatigheden 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 staatsrechtelijke kwestie 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 principe-kwestie 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-Keuchenus 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 Keuchenus 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 staatsrecht deskundigen 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 anti-revolutionaire 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 uitoefende. 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 gevoelens 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-

tievrigheid. 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 medeliberale 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 zei-de 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.