



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).

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

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

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

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

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

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

Ministeriële verantwoordelijkheid als partijpolitiek

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

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

Het masterplan achter het Londens traktaat

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

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

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

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

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

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

Afkeuring van de begroting van Buitenlandse Zaken

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De interpellatie van Thorbecke

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

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



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

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

En nu, wat is ten huidigen dage op staatkundig terrein de groote vraag, die overal de gemoederen bezig houdt? Is het niet de vestiging, de bevestiging, de ontwikkeling van het constitutionele regeringsstelsel?

Als ik nu zie, dat alom in Europa die strijd gevoerd wordt, en dat het in Nederland zoo veel moeite kost die beginselen wortel te doen schieten, dan betreur ik het dat wij zoo *à la queue du progrès* [lees: queue: achteraan – ds] komen en niet meer, gelijk in de zestiende eeuw, de baanbrekers op den weg van staatkundige vooruitgang zijn.²⁴

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

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

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

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

partijen zouden kunnen worden aangewezen.’²⁶ Hij stelde een afkoelingsperiode voor van enkele maanden.

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

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

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

Verder reageerde Heemskerk op Thorbecke dat de Luxemburgse oplossing in andere Europese landen wel positief was ontvangen. Ook vond hij een begrotingsverwerping met meerderheid van één stem niet erg overtuigend. Hij verklaarde dat het kabinet zich wel had verkeken op de felheid van de kritiek en de Kamer wellicht beter had moeten informeren. De regering wilde graag verzoening en begreep dat zij de begrotingsbehandeling moest afwachten om hierover de mening van de Kamer te horen. Verzoening leek echter niet in het verschiet. Het *Dagblad* kapittelde de oppositiepers over de suggestie dat het een officieus orgaan van het kabinet zou zijn. Het *Dagblad* stelde dat juist de *NRC* had gewerkt als propagandamachine voor Fransen van de Putte en diens kabinetten.²⁷ Kortom, de landelijke dagbladen – pijlers van de conservatieve, respectievelijk de liberale stroming – raakten steeds meer verzeild in partijdige stellingen. Het conflict tussen liberalen en conservatieven ging steeds meer het maatschappelijk debat beheersen.

In reactie op De Bosch Kemper vroeg Godefroi zich af waarom Van Zuylen de oude Kamer tijdens het debat over het Londens traktaat geen inzage had gegeven in alle diplomatieke stukken, zo nodig onder geheimhouding. Los daarvan vond hij dat de regering onbegrijpelijk lichtvaardig gebruik had gemaakt van het ontbindingsrecht. De Bosch Kemper reageerde dat het voor zich sprak dat ministers tegenover de Kamer verantwoordelijk waren en volledige inlichtingen moesten geven. De Kamer

moest echter bij haar beoordeling de rechten van ministers eerbiedigen. Zo mocht zij een ontbinding niet afkeuren, omdat zij daarmee afbreuk deed aan het prerogatief van de Kroon. De Bosch Kemper liet in het midden waarom ontbinding een voorrecht van de Kroon was en waarom de Kamer een dergelijk voorrecht niet mocht beoordelen. Wellicht betrof het een politieke strategie, want nog een dag eerder had hij betoogd dat de ontbinding door de nieuwe Kamer wel kon worden beoordeeld.

De motie-Blussé als kapstok voor partijbelang

Blussé van Oud-Alblas kreeg nu de kans zijn beroemd geworden motie voor te stellen:

De Kamer, gehoord de inlichtingen der Ministers, is van oordeel dat geen landsbelang de jongste ontbinding der Kamer vorderde, en sluit de beraadslaging.²⁸

De antirevolutionair Otto baron van Wassaenaer van Catwijk reageerde ad rem dat het prestige van Nederland in het buitenland eiste dat het kabinet werd gehandhaafd zodat de ontbinding dus wel degelijk in het landsbelang had plaatsgevonden. De *NRC* klaagde dat het debat wel heel lang zou duren als ieder Kamerlid zich in de discussie mengde, in plaats van te volstaan met enige invloedrijke woordvoerders van elke politieke stroming. Zij wees erop dat iedereen wist dat de standpunten al waren bepaald en dat het geen zin had om de beslissing langer te rekken. In feite wees de *NRC* daarmee op de achterkamertjes van de partijpolitiek.²⁹

De motie-Blussé was prematuur, omdat het kabinet nog inlichtingen zou geven, zo reageerde Heemskerk. De gematigd conservatief Pijnpappel merkte op hoe de dag ervoor, naar aanleiding van het voorstel van De Bosch Kemper om het debat te sluiten, in de banken van de oppositie luid gelach was uitgebarsten zonder inhoudelijk op dit voorstel te reageren. Pijnpappel constateerde dat dit de laatste tijd wel meer was voorgekomen. Hij bedoelde kennelijk dat de verhouding tussen de partijen grondig was verziekt. In ieder geval vond hij dat 'de felle oppositie, niet met onpartijdigheid, niet met welwillendheid gevoerd, [...] gegronde oppositie in deze Kamer [had] verdoofd'.³⁰ Hij verbaasde zich over de eenzijdigheid over en

weer en stoorde zich aan de opmerking van Thorbecke dat iedereen de ontbinding had veroordeeld.

De antirevolutionair Pieter Saaymans Vader vroeg het woord, maar anders dan bij Godefroi constateerde Kamervoorzitter Van Reenen dat hij voor de derde maal het woord had gevraagd. Wel stelde hij voor om Saaymans ontheffing te verlenen van deze beperking in het reglement van orde. De liberaal en thorbeckeaan Gerrit Fokker meende echter dat de discussie anders eindeloos ging duren. Saaymans Vader antwoordde dat de motie-Blussé nieuw was en in geen noodzakelijk verband stond met de interpellatie, terwijl hij ook wilde reageren op Van Eck. Van Wassenaer van Catwijck viel hem bij met de constatering dat zij de ware liberalen waren, omdat zij opkwamen voor hun rechten, terwijl de tegenpartij hun die ontzegde en zelfs een Kamerlid het woord wilde ontnemen. Blussé en jhr. Carel Storm van 's-Gravesande vonden dat Van Wassenaer de partijzucht aanwakkerde, maar zij en Fokker lieten het er verder bij.³¹ Het *Dagblad* schreef dat de 'despotieke' liberale partij vervolgens zodanige opschudding veroorzaakte tijdens Saaymans' toespraak, dat de voorzitter onophoudelijk zijn hamer moest gebruiken om de heren tot stilte te manen.³²

Een ingezonden stuk in het *Dagblad* maakte melding van een aanval op Kamervoorzitter Van Reenen in de *Arnhemsche Courant*. De auteur impliceerde dat de *Arnhemsche Courant* Van Reenen wilde laten vervangen door haar coryfee, de thorbeckeaan Willem Dullert – voormalig student van Thorbecke, welgesteld advocaat en medefinancier van die krant.³³ De polarisatie breidde zich dus ook uit naar het Kamervoorzitterschap.³⁴ Dat de conservatief-liberaal Van Reenen werd aangevallen, was opmerkelijk omdat hij zich als Kamervoorzitter voorbeeldig onpartijdig had gedragen. Bovendien had hij veel affiniteit met liberale beginselen. Bij de Kamerverkiezingen in 1866 had hij zelfs op een liberale kiezerslijst gestaan. Vervolgens klaagde het *Dagblad* dat de liberalen zich bij de samenstelling van de huishoudelijke Kamercommissie zeer partijdig en unfair hadden gedragen, waardoor geen enkele conservatief was benoemd.³⁵ De krant constateerde dat de kwestie alleen ging om de vraag of de oppositie de macht in handen zou krijgen.

De kranten schreven heftig over de kwestie door, terwijl Van Zuylen de stukken over de Luxemburgse kwestie bij de griffie neerlegde en een Kamercommissie een rapport opstelde. Alle stukken werden integraal afge-



Houtgravure van gematigd conservatief Gerlach van Reenen (1818-1893). Minister van Binnenlandse Zaken in het kabinet-Van Hall na de Aprilbeweging. Elf jaar lang voorzitter van de Tweede Kamer (1858-1869) totdat hij aan het slot van de serie conflicten tussen conservatieven en liberalen het onderspit dolf tegen liberaal Willem Dullert. Later, als vicepresident van de Raad van State, zou hij vanwege de aftakeling van koning Willem III waken voor het behoud van de monarchie.

drukt in de *NRC* en het *Dagblad* van 16 maart. De volgende dag deelde Thorbecke als voorzitter van de commissie de conclusie van het rapport mee, namelijk om de stukken voor kennisgeving aan te nemen. De *NRC* concludeerde dat de stukken geen nieuw licht op de zaak wierpen.³⁶ De



Willem Dullert (1817-1881), advocaat, invloedrijk Kamerlid en medefinancier van de Arnhemse Courant, op een foto van C.M. van Eelde uit 1869. Dullert was oud-student van Thorbecke en behoorde tot diens intimi. Hij besloot zijn carrière met een langdurig Kamervoorzitterschap (1869-1881). Hij was een rijke vrijgezel, die medestanders gastvrij ontving en als Kamervoorzitter na de jaarlijkse begrotingsbehandeling diners aanbood aan zijn medeleden en de ministers.

liberaal Lucas Oldenhuis Gratama concludeerde dat de regering niets had gedaan om de garantie ten opzichte van Luxemburg te voorkomen. Zelfs als zou zijn gebleken dat de regering met geen mogelijkheid de garantie had kunnen ontduiken, dan had hij het diplomatieke beleid nog afge-

keurd, omdat Nederland er geen enkel belang bij had. Hij betoogde dus dat Van Zuylen verantwoordelijk was, ongeacht diens schuld: een risico-aansprakelijkheid.

Storm van 's-Gravesande nam het op voor de minister, want hij meende dat het niet mogelijk was geweest om Nederland buiten de garantie te houden. Anderzijds keurde hij het echter af dat de minister bij de behandeling van diens begroting geen inzage van de stukken had gegeven. Kortom, Storm verweet Van Zuylen de Kamer onvoldoende te hebben geïnformeerd en op een verkeerde toon te hebben toegesproken; arrogant gedrag dus. Wat hem betreft, ging de kwestie dus over de informatieplicht van de minister. Alleen op grond van informatie kon de Kamer een minister immers ter verantwoording roepen en diens handelingen beoordelen. Gaf de minister onvoldoende of onjuiste informatie, of was hij onvoldoende open, dan verspeelde hij daarom al het vertrouwen van de Kamer. Godefroi vulde aan dat de minister de stukken in vertrouwen had kunnen meedelen of de openbaarmaking had kunnen afstemmen met de andere mogendheden. Ook Godefroi vond dus dat de minister niet had voldaan aan zijn inlichtingenplicht.

Zowel thorbeckeaan Gerard Dumbar als Isaïc Fransen van de Putte reageerde verontwaardigd op de uitlating van minister Heemskerk dat de Kamer met de motie probeerde om de soevereiniteit naar zich toe te trekken. Dumbar noemde dit een beschuldiging van hoogverraad en had alle vertrouwen in het kabinet verloren. Fransen van de Putte wees erop dat ook conservatieven politieke moties in het verleden hadden gesteund. Heemskerk stelde dat zijn beschuldiging, dat de motie een staatsgreep of greep naar de soevereiniteit inhield, verkeerd werd opgevat: 'Ik bedoelde daarmee niet anders dan dat de ontbinding der Kamer is, volgens geest en letter van de Grondwet en volgens alle schrijvers unaniem, zonder eenig onderscheid, de *ultima ratio* van de Kroon, bij verschil tusschen twee Kamers of tusschen de Kamers en het Ministerie.'³⁷ Hij verweet Blussé dat hij met zijn motie de regering passeerde: 'Verwacht hij eene werking naar buiten van zijn voorstel, dan is er niets anders mogelijk en geene andere opvatting denkbaar dan eene magt te stellen boven die van de Kroon.' Heemskerk benadrukte dat hij sprak van de Kroon in constitutionele zin, namelijk de koning samen met de ministers. Opmerkelijk is

dat Heemskerk waarschuwde voor een liberale staatsgreep. Zoals al eerder is gesignaleerd, wordt 1868 wel beschouwd als een laatste poging van conservatieven om de grondwetsherziening van 1848 terug te draaien. In feite was het juist een verdere doorvoering van liberale principes, die men ook wel als een soort liberale staatsgreep kan karakteriseren. Zoals in 1853 en 1866 kwam 'het gevaar van verandering' dus niet zozeer van de conservatieven, als wel van de liberalen.

Na de conservatieven Haffmans en Daniël Koorders nam de liberaal en putteaan Willem Jonckbloet met schroom het woord, 'omdat de spanning, waarin wij thans verkeerden, zóó groot is geworden, dat ik werkelijk vrees dat, als de strijd langer mogt worden voortgezet, de parlementaire vormen geheel en al uit het oog zullen worden verloren'.³⁸ De uitlating van Heemskerk dat het naar buiten werken van de motie inhield dat naar de soevereiniteit werd gegrepen, pareerde hij door te benadrukken dat het kabinet moest beoordelen of de motie gevolgen zou hebben. Dat de motie gevolg kon hebben was inherent aan de ministeriële verantwoordelijkheid.

Na nog een korte woordenschermutseling tussen Koorders en Jonckbloet werd de motie-Blussé met 39 tegen 34 stemmen aangenomen. Tegen stemden conservatieven en antirevolutionairen. De motie werd gesteund door liberalen en gematigd liberalen, alsook door de dwarse conservatief Heydenrijck. Er vielen duidelijk twee afgegrensde blokken waar te nemen van enerzijds liberalen rond Thorbecke en Fransen van de Putte die de regering omver wilden werpen, en anderzijds (gematigd) conservatieven die continuïteit wensten. Het *Dagblad* meende echter dat de motie geen politieke betekenis had, omdat de liberalen het buitenlands beleid niet afdoende hadden beoordeeld en omdat hun interpretatie van de motie niet eenduidig was.³⁹

Een derde ontbinding?

Een derde ontbinding zou onvermijdelijk zijn geweest als de motie-Blussé tot kabinetskwestie was verklaard, zo meende het *Dagblad*, omdat de partijen ongeveer even sterk waren. Volgens de krant had het kabinet de motie uit landsbelang niet tot kabinetskwestie gemaakt.⁴⁰ De krant gaf een duidelijk signaal aan de liberalen. De *NRC* betoogde later dat Van Zuylen eerder nog een kabinetskwestie van de motie had willen maken, maar

dat opeens uit strategische overwegingen niet meer wenste te doen, omdat de motie onduidelijk zou zijn. Volgens de *NRC* durfde het kabinet niet een derde keer te ontbinden, omdat het vreesde voor nationale verontwaardiging.⁴¹

In de Kamer werd eerst de begroting voor 1868 van Nederlands-Indië erdoor gejaagd. Ondertussen stelde de voorzitter voor de begrotingen van Suriname en Curaçao te behandelen. Fokker betoogde echter dat het land sinds het najaar gebukt ging onder de gevolgen van een crisis tussen ministers en Kamer, en meende uit de houding van de regering af te leiden dat alleen behandeling van de rijksbegroting hieraan een einde kon maken. Vervolgens werd het voorstel van de voorzitter met 36 tegen 34 stemmen verworpen en het voorstel van Fokker met 36 tegen 34 stemmen aangenomen. Niet alleen kwamen de tegenstemmers van het voorstel van de Kamervoorzitter overeen met de ja-stemmers voor Fokker, en andersom, maar de stemverhouding was precies dezelfde als bij de motie-Blussé. De Kamer bleef dus in twee stabiele blokken verdeeld. De conservatieven hadden de pech net enkele leden te kort te komen.

Het *Dagblad* vreesde een ‘parlementaire coup d’état’. De krant vreesde dat de liberalen hun getalsmacht zouden misbruiken voor een opstand tegen grondwet, koning en vaderland. De liberalen zouden het koninklijk recht aanranden om ministers te benoemen of te ontslaan en de Kamer te ontbinden. De krant vroeg zich af op grond van welk beginsel de liberalen als regeringspartij zouden kunnen optreden.⁴² Zij beweerde dat het de liberalen alleen te doen was om de regeermacht en dat zij zich tegen bepaalde personen keerden, maar dat de partijen over het regeringsbeleid inhoudelijk geen meningsverschil hadden. Een paar dagen erna verwees het *Dagblad* naar de *Arnhemsche Courant* dat een benoeming pas iets betekende als deze werd aangenomen en daarmee ook een verantwoordelijke daad werd. Volgens de *Arnhemsche Courant* betekende het ‘naar welgevallen’ bij een ministeriële benoeming dat rekening werd gehouden met de openbare mening en die van de vertegenwoordiging. Het *Dagblad* commentarieerde dat het koninklijk welgevallen ondergeschikt werd gemaakt aan het parlementair alvermogen.⁴³

Na de paasvakantie stak thorbeckeeaan Charles baron de Bieberstein Rogalla Zawadsky een tirade af tegen de conservatieve regering – hij ver-

wachtte van haar hetzelfde soort reactie, verdachtmakingen en nepotisme als onder Willem 1. Tot tweemaal werd hij door de Kamervoorzitter verzocht zijn taalgebruik te matigen. De volgende dag, zaterdag 25 april, wees Jonckbloet op voorbeelden uit Engeland. Zoals Van Zuylen zelf al had aangegeven, had Sir Robert Peel in 1835 uiteindelijk moeten aftreden nadat het parlement zonder gunstig resultaat was ontbonden. De hoofdgrief van de liberale partij, aldus Jonckbloet, was dat het dit kabinet ontbrak aan constitutionele zin. Het had volgens hem al moeten aftreden toen de verkiezingsuitslag ongunstig bleek te zijn.

De conservatief Warnard Begram wees het verwijt van de hand dat de regering zich koste wat kost wilde handhaven. Hij vond dat zij zich bij de begrotingsafstemming met het collectief verzoek om ontslag juist positief had onderscheiden van de vorige liberale regeringen, die hadden volstaan met het ontslag van één of twee ministers. Hij stelde dat in een van deze gevallen, in 1861, ook Godefroi als minister van Justitie was blijven zitten. Jhr. Pieter Elout van Soeterwoude, evenals Groen van Prinsterer een voorman van de antirevolutionairen, had toen opgemerkt dat ministers soms eigen zaken schenen te verwarren met die van het land; dit citaat had Keuchenius bij zijn motie gebruikt.

Na nog enkele redevoeringen van onder meer Johan van Kuyk, die zich, zoals andere conservatieve vertegenwoordigers, verzette tegen het toe-eigenen door de liberale partij van het begrip 'liberaal', antwoordde de liberaal Oldenhuis Gratama dat het verschijnsel 'partij' inherent was aan een constitutionele staat en dat daarin het streven van alle partijen moest zijn om naar de regering te grijpen. De nadelen van partijvorming konden worden ontlopen door de constitutionele koning boven de partijen te plaatsen, door de partij met de Kamermeerderheid de regering te laten vormen en door homogeniteit in het kabinet te eisen zodat de verhouding tussen kabinet en Kamer duidelijk was en de Kamerminderheid wist welke regeringsbeginselen zij moest bestrijden. Het was een betoog gericht op de liberale meerderheid in het parlement.

Uiteindelijk werd de begroting van Buitenlandse Zaken voor de tweede maal verworpen, met 37 tegen 35 stemmen, een verschil van twee stemmen. De stemverhouding was nagenoeg dezelfde als bij de motie-Blussé; bij de liberalen was een lid afwezig en de thorbeckeaan Bots had evenals

in november 1867 vóór de begroting gestemd. De conservatief Heydenriek had opnieuw tegen gestemd, maar verder stonden duidelijk twee partijen tegenover elkaar: aan de ene kant liberalen, aan de andere kant (gematigd) conservatieven. Zoals al eerder gememoreerd, rijst uit het debat het beeld op van een proces dat onontkoombaar naar een bepaalde conclusie moest leiden.

Een paar dagen later constateerde het *Dagblad* dat de beraadslaging in de Kamer eigenlijk allang geen beraadslaging meer was, omdat de liberale leden vooraf overlegden en tot een besluit kwamen. De krant klaagde dat daardoor geen debat meer mogelijk was waarin de kracht van argumenten telde. Zij noemde de vergadering ‘een zamspraak ten genooge van het publiek’.⁴⁴ De krant betoogde verder dat de liberalen het kabinet alleen maar omver hadden geworpen omdat zij er geen deel van uitmaakten. Uit dit relaas blijkt dat de partijpolitiek ver was doorgedrongen in het parlementair systeem. De publieke functie van het parlement zou steeds meer op de voorgrond komen. Het was geen eenrichtingsverkeer meer van Kamer naar publiek, en het publieke element ging steeds meer overheersen. De pers speelde een belangrijke rol bij het overbrengen van de boodschap tussen Kamerleden en publiek. Voor herverkiezing werden Kamerleden in toenemende mate afhankelijk van hun kiesvereniging en de daaraan gerelateerde pers. Zo eindigde een ingezonden dichtwerk naar aanleiding van de driehonderdjarige sterfdag van Adolf van Nassau (1540-1568) – de op één na jongste broer van Willem van Oranje die in de slag bij Heiligerlee tegen de Spaanse troepen was gesneuveld – met de toenmalige partijstrijd:

Neêrland, wilt ge in 't oog der volken,
 Weder groot zijn als weleer?
 Werp het monster der partijschap,
 Dan met kracht en magt ter neêr!
 Wat zij vroeger heeft gegeven,
 Toont u 's Lands geschiedenis;
 Heil u, zoo die les niet vrucht'loos
 Voor u neêrgeschreven is.⁴⁵

De machtsstrijd tussen de liberalen en de conservatieven had een diepe crisis veroorzaakt voor de nog betrekkelijk jonge constitutionele monarchie. De vraag was wie er zou buigen: het kabinet of de Kamer. Het was een goed bewaard geheim – tijdgenoten leken hier niet van op de hoogte te zijn – dat Van Zuylen en Schimmelpenninck al begin april, dus na het aannemen van de motie-Blussé, hun ontslag aan de koning hadden gevraagd. Vervolgens had Heemskerk als inmiddels officiële leider van het kabinet de koning verzocht een formateur voor een ander conservatief kabinet te benoemen, hetzij het gevraagde ontslag te weigeren. Heemskerk wilde van geen ophouden weten en wilde opnieuw een Kamerontbinding, maar Van Zuylen was de strijd moe. De koning probeerde een middenweg te bewandelen en had de antirevolutionaire vicepresident van de Raad van State Aeneas baron Mackay als informateur aangezocht.⁴⁶ Mackay had wel affiniteit met Thorbecke, maar kreeg van Heemskerk te verstaan dat hij geen liberaal kabinet mocht vormen.

Na de begrotingsverwerping werd op 6 mei 1868 de benoeming van Van Reenen tot formateur bekendgemaakt. Van Reenen was gevraagd om een conservatief kabinet samen te stellen. Het *Dagblad* meldde de officiële verklaring van Heemskerk dat het kabinet aan de benoeming van Van Reenen niet vreemd was gebleven.⁴⁷ De krant stelde dat Van Reenen een onmogelijke taak op zich had genomen omdat het politieke leven volledig was gepolariseerd.⁴⁸ Heemskerk was in de zitting van de Eerste Kamer van 7 mei verschenen en had daar zelfs meegedeeld dat de kabinetsformatie onder zijn leiding plaatsvond; de *NRC* noemde het een novum in de parlementaire geschiedenis.⁴⁹ De *NRC* stond bol van retoriek tegen een derde ontbinding, maar er sprak ook angst uit. In een ingezonden stuk in het *Dagblad* werd voor een nieuw kiesstelsel gepleit met uitbreiding van het actief kiesrecht tot alle mannelijke ingezetenen vanaf 23 jaar.⁵⁰

Op 18 mei legde Van Reenen de opdracht neer. Volgens de *NRC* kon de crisis worden beëindigd door een liberaal met de kabinetsformatie te belasten.⁵¹ De koning hoorde de conservatieve voorzitter van de Eerste Kamer Johan Philipse en Mackay. Vervolgens raakte bekend dat Mackay tot formateur was aangewezen. Al na een paar dagen zag Mackay echter geen mogelijkheden meer en raadde hij Thorbecke aan. Het *Dagblad* fulmineerde tegen de benoeming van Thorbecke. Volgens de krant was het een publiek geheim dat er thuis bij Thorbecke stelselmatig complotten tegen

het kabinet werden gesmeed, zoals de voorbereiding van interpellaties en moties. Het *Dagblad* constateerde dat Thorbecke zijn zin had gekregen.⁵²

In eerste instantie vond het *Dagblad* dat de conservatieve beginselen toch geen nederlaag hadden geleden, omdat de partijen nagenoeg even sterk waren; in de Eerste Kamer hadden de conservatieven zelfs een meerderheid. De opkomst van Thorbecke was volgens het blad geen constitutionele triomf, maar een overwinning van intrige en parlementaire despotie.⁵³ Een paar dagen later constateerde het *Dagblad* dat de Nederlandse grondwet feitelijk was gelijkgesteld aan de Belgische constitutie, waarin de macht bij het volk was gelegd.⁵⁴

De Bosch Kemper speelde in deze strijd een vooraanstaande, maar al lang vergeten rol. Hij wist het standpunt van de conservatieven grondig te onderbouwen, zoals hij al in oktober 1866 in het *Dagblad* had gedaan. Deze strategische en bezonnen benadering kon echter het geweld van een krappe liberale meerderheid niet tegenhouden. De liberalen maakten De Bosch Kemper belachelijk om zijn politieke invloed uit te schakelen.⁵⁵ Aan de andere kant is opmerkelijk dat Thorbecke tijdens deze kwestie op de achtergrond bleef, in de Kamer nauwelijks het woord voerde en de uitwerking van zijn interpellaties overliet aan zijn medeleden en volgelingen. Wellicht beperkte hij zijn optreden vooral tot de coulissen, omdat zijn constitutionele ideeën, die mede ten grondslag lagen aan de grondwetsherziening van 1848, werden vormalen in de strijd tussen liberalen en conservatieven. Hij zag de afbraak van het constitutioneel bestel dat hijzelf had mee helpen opbouwen.

Grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid

Ook Kamerontbinding viel onder de ministeriële verantwoordelijkheid, meende Levinus Keuchenius bij de begrotingsbehandeling in november 1867. Hij beriep zich daarbij op zijn antirevolutionaire voorman Guillaume Groen van Prinsterer, die ter gelegenheid van de ontbinding van 1850 had gezegd: 'Wanneer wij over geen der punten, opgenoemd in de zesde afdeeling der Grondwet: "van de magt des Konings" *denkbeelden en wenschen* mogen uiten, zal de werkkring der Kamer meer beperkt worden dan met de Grondwet of de bedoeling van iemand onzer overeenkomt.

Eilieve, niemand zal het regt betwisten om naderhand, wanneer geen gebruik van het prerogatief gemaakt is, te klagen en te zeggen: dit had behooren te geschieden! *is dan niet waarschuwen als het nog tijd is, beter dan klagen als het te laat is?*⁵⁶ Volgens Keuchenius stond de opsomming van de koninklijke rechten in de grondwet, zoals het recht om oorlog te verklaren en ministers te benoemen, er niet aan in de weg dat de Kamer de uitoefening ervan kon controleren. Daarmee gaf hij indirect een ontkenkend antwoord op de stelling van de liberalen Fokker en Willem Viruly Verbrugge tijdens het debat in februari 1867, dat de keuze van een nieuw kabinet uitsluitend het voorrecht van de Kroon betrof. Volgens Groen en Keuchenius mocht de Kamer alle regeringshandelingen ter discussie stellen. De toon was in elk geval gezet.

De liberaal Godefroi vond dat niet alleen het resultaat telde, ook de handelwijze van een minister was relevant voor de beoordeling van diens beleid: 'Wanneer die wijze verkeerd is geweest, strijdig met 's lands belang, wanneer de Minister misslagen heeft begaan, en de uitkomsten zijn *desniettemin* goed geweest, moet men dan *om die uitkomsten alleen* het beleid van den Minister beschouwen als aanspraak kunnende maken op vertrouwen?'⁵⁷ Los daarvan had Godefroi op grond van het resultaat al geen vertrouwen in minister Van Zuylen.

Minister Van Zuylen betoogde dat het wel zou meevallen met de gevolgen van de collectieve garantie voor Luxemburg en wees in dat verband op de beperkende interpretatie van de Engelsen, dat de betrokken landen alleen gezamenlijk en niet apart konden worden aangesproken. Wel meende hij dat de Nederlandse regering beter geen officiële uitleg kon geven: 'Het is toch eene stelling in het constitutionele staatsregt, dat geen verantwoordelijk Minister zich verder bindt dan noodig is, ten einde zijne opvolgers niet te binden. Wanneer dus eene Regering een tractaat sluit, is zij ongeroepen en onverplicht, daaraan zekeren uitleg en daardoor eene officiële interpretatie te geven. Wij wenschen onze opvolgers volkomen vrij te laten, om dien uitleg te volgen dien zij het best zullen oordeelen.'⁵⁸ Van Zuylen formuleerde hiermee een nieuw aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk dat in relatie tussen de minister en zijn opvolger: een minister mocht zich niet zodanige verantwoordelijkheden op de hals halen dat zijn opvolger daarmee onnodig zou worden belast.

Na afstemming van de begroting van Buitenlandse Zaken citeerde het

Dagblad uit een artikel van de Utrechtse conservatieve hoogleraar staatsrecht George Vreede waarin deze verwees naar uitspraken van Thorbecke, die als minister had verklaard dat buitenlandse zaken waren voorbehouden aan het kabinet, en niet aan de Kamer. Volgens Vreede was niemand zo ver gegaan als Thorbecke zelf in de stelling dat diplomatie buiten en niet in de Kamer op de proef gesteld behoorde te worden. Zelfs het gezag van de Engelse parlementaire traditie had Thorbecke op dit punt gewraakt.⁵⁹ Ook Thorbecke wenste destijds als minister geen onverkorte ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Kamer. Kennelijk waren Thorbecke en de liberalen van mening veranderd.

De Raad van State als koninklijk adviseur

In 1848 had in Kamer en dagbladen een debat plaatsgevonden of het bestaan van de Raad van State in overeenstemming was met de ministeriële verantwoordelijkheid. Bij de kwestie-Luxemburg leek de *NRC* haar vroegere bezwaren tegen de Raad van State te zijn vergeten. Zo betoogde zij begin december 1867 dat de ministers bij hun advies tot Kamerontbinding tevens de koning behoorden te adviseren om de Raad van State te horen. Ministers waren uit de aard van de zaak partijdig en konden daarom niet instaan voor alle gevolgen van de ontbinding, zo redeneerde de *NRC*. Daarom leek haar het horen van een boven de partijen staand college als de Raad van State gewenst.⁶⁰ In dezelfde editie werd erop gewezen dat de regering bij de grondwetsherziening van 1848 had betoogd dat de koning bij belangrijke staatkundige kwesties ook inlichtingen moest kunnen vragen aan anderen dan zijn ministers en dat er ogenblikken waren dat de koning zonder dit college geheel alleen zou komen te staan. De regering had toen de ontbinding en de kabinetsformatie als voorbeeld genoemd voor een situatie waarin de Raad van State om advies kon worden gevraagd.

Tot dan toe was de Raad van State alleen gehoord bij de Kamerontbinding in 1850. Tussen neus en lippen door meldde de *NRC* ook nog dat sinds de Wet op de Raad van State van 1862 voor de koning medewerking van een minister noodzakelijk was om de Raad te horen. Raadpleging van de vicepresident of een afzonderlijk lid kon wel buiten de ministeriële verantwoordelijkheid gebeuren.⁶¹ Het *Dagblad* reageerde vervolgens dat

de grondwet limitatief voorschreef in welke gevallen de koning verplicht was om de Raad van State te consulteren. De krant verweet de *NRC* onnodige eisen aan het staatshoofd te stellen. Bovendien relativeerde zij de onpartijdigheid van de Raad van State, omdat het kabinet-Thorbecke bij verandering van de regeling van de Raad in 1862 veel liberalen tot staatsraad had benoemd.⁶² De Raad van State raakte dus gepolitiseerd en stond dus niet langer boven partijbelangen.

De *NRC* reageerde als door een wesp gestoken; zij vond dat het *Dagblad* haar van majesteitsschennis beschuldigde. Zij argumenteerde dat de Raad van State volgens de memorie van antwoord bij de grondwetsherziening van 1848 de vorst kon bijstaan bij ontstentenis van diens ministers. Zodra de ministers hun ontslag hadden gevraagd, was de Raad van State daarom de natuurlijke raadgever van de vorst, aldus de *NRC*. Volgens haar had het kabinet-Van Zuylen dus de koning moeten adviseren de Raad van State te horen.⁶³ De *NRC* leek nu te negeren dat de Raad van State sinds 1862 alleen gehoord kon worden op basis van ministeriële verantwoordelijkheid.

Een paar dagen later ging de *NRC* in op de mening van het *Volksblad* dat de Raad van State niet onpartijdig was, aangezien de meerderheid van zijn leden onder Thorbecke was benoemd en dat bovendien advies over ontbinding onwenselijk zou zijn, omdat de ministers hiervoor een eigen verantwoordelijkheid bezaten. De *NRC* kon dit betoog niet volgen, ook al omdat advies over ontbinding geen advies over het kabinet hoefde in te houden, zoals in 1850 was gebleken. De ministers konden hun advies naast dat van de Raad van State aan de koning voorleggen.⁶⁴ Interessant van deze laatste stelling is dat de *NRC* hiermee de beslissingsbevoegdheid over de ontbinding bij de koning legde. Een week later reageerde de *NRC* echter op het *Volksblad* dat de ministers niet gebonden waren aan een ontbindingsadvies van de Raad van State. Zij zouden door contrasignering van het besluit zelf geheel verantwoordelijk zijn: 'Wien de Koning gelieft te raadplegen of niet, de eindbeslissing moet door de ministers worden goedgekeurd.'⁶⁵ Daarmee kwam de *NRC* toch weer terug op haar mening dat de koning eigen beslissingsbevoegdheid bezat. Opvallend is wel dat de *NRC* ervan uitging dat de ministers de beslissing van de koning moesten 'goedkeuren', en niet dat de ministers het initiatief namen en de koning goedkeurde.

Een rol voor de koning?

Naar aanleiding van de begrotingsverwerping in november 1867 consulteerde de koning over de positie van het kabinet allereerst Kamervoorzitter Van Reenen en de katholieke conservatief Jacob Mutsaers – voormalig Kamerlid en minister, en op dat moment lid van de Raad van State. Later vroeg hij ook de voorzitter van de Eerste Kamer Philipse om zijn mening. Alleen Van Reenen raadde een eventuele ontbinding af.⁶⁶ Vervolgens liet de koning op 21 december 1867 aan het kabinet weten dat hij geen reden had gevonden om zijn vertrouwen op te zeggen. De volgende dag stond het koninklijk besluit in de *Staatscourant* dat de zitting van de Staten-Generaal op 27 december zou worden gesloten. De koning wilde Van Zuylen niet laten gaan, omdat hij vond dat Van Zuylen internationaal prima werk had gedaan en omdat de buitenlandse omstandigheden nog precair waren.

Het *Dagblad* schreef op 24 december dat de koning had beslist tussen enerzijds het kabinet, dat op grond van het landsbelang had willen opstappen, en anderzijds de Kamermeerderheid.⁶⁷ Opvallend is de nadruk in het artikel op de beslissing van de koning zelf; dat had zeker ook een publicitair aspect. De krant probeerde de kiezers te imponeren met de stelling dat de koning zijn steun aan het kabinet had uitgesproken. Zo verweet zij het *Handelsblad* de koning tot een ‘roi fainéant’ [nutteloos, als een middeleeuwse Merovingische koning – ds] te maken. Zij wees erop dat de koning volgens de grondwet het opperbestuur over de buitenlandse betrekkingen had en dus bekend was met alle onderhandelingen. Het besluit van de koning van 21 december tot sluiting van de Staten-Generaal was geen uitvloeisel van een regeringsvoorstel, maar betrof zijn persoonlijke wil. De krant verweet het *Handelsblad* de grote betekenis van het persoonlijk handelen van de koning te verzwakken en daarmee ook de steun van de koning voor het kabinet.⁶⁸ Het *Dagblad* kwam dus op voor eigen bevoegdheden van de vorst en voor een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid.

De *NRC* was het niet eens met het *Dagblad* dat de koning zelf het kabinet wilde behouden. Zij betoogde dat uitsluitend de ministers verantwoordelijk waren voor het behoud van hun portefeuilles en daartoe advies hadden gegeven of dat besluit voor hun rekening hadden genomen. De

redenering van het *Dagblad* dat de koning het opperbestuur van de buitenlandse betrekkingen bezat, hoonde zij weg met de stelling dat de koning dan voor alles verantwoordelijk zou zijn, omdat de grondwet de koning formeel over heel veel zaken het hoogste gezag toekende.⁶⁹ De dag erna citeerde de *NRC* uit een hoofdartikel van het *Handelsblad* dat het advies tot ontbinding ‘niets anders [was] dan een *électorale maatregel* of poging om, onder den dekmantel des konings, het grondwettig regt der volksvertegenwoordiging tot goed- of afkeuring te beperken’.⁷⁰ Retorisch vermeldde het *Handelsblad* de woorden van de founding father van de constitutionele monarchie, Gijsbert Karel graaf van Hogendorp (1762-1834), bij het afstemmen van de staatsbegroting in 1819: ‘Geef [...] aan diezelfde vorsten al de magt; sluit de vertegenwoordigers des volks buiten; welhaast zult gij diezelfde uitkomsten zien, die eene onbepaalde magt altijd onder de menschen te weeg brengt: zij maakt den vorst *slecht*, den onderdaan *laaghartig*’.⁷¹ Dit citaat is een variant van dat van Machiavelli in de inleiding: regulering van de monarchie als constitutionele macht lag in de rede. De *NRC* verwees naar het bericht in de *Arnhemse Courant* dat de ministers niet een meeregerende, maar een geregeerde Kamer wensten en door herhaalde zuiveringskuren een Kamer probeerden te verkrijgen die het kabinet paste in plaats van andersom. Er zou dan in Nederland een absoluut-monarchale democratie ontstaan, zoals in Frankrijk, waarbij de regering met de kiezer regeerde en de Kamers geen betekenis meer hadden.

Kortom, de liberale pers deed het voorkomen alsof een koninklijk absolutisme dreigde te ontstaan, terwijl zij intussen probeerde af te rekenen met het laatste restant van koninklijke macht. Het *Dagblad* stelde dat de kiezer een gemakkelijke keus had, namelijk tussen de mannen van de oppositie enerzijds, en de koning met zijn raadslieden anderzijds. Het verwees naar het *Utrechtsch Dagblad*, dat vreesde dat het beroep van de liberalen op de koninklijke onschendbaarheid er uiteindelijk toe zou leiden dat het grondwettig recht van de koning tot benoeming en ontslag van ministers zonder betekenis zou raken.⁷²

Bij de opening van de Kamer begin maart 1868 verweet Thorbecke de ministers dat zij zich ten onrechte op de koning beriepen en diens brief aan het kabinet hadden geopenbaard. Wat de ontbinding betrof, was

Thorbecke van mening dat de koning er buiten en boven stond, en de ministers verantwoordelijk waren. Publicatie van de brief van de koning was bovendien inconstitutioneel, omdat kiezers daarmee indirect te kennen werd gegeven dat de koning de richting van het kabinet steunde. Het volk moest dus eigenlijk voor of tegen de koning stemmen. Volgens hem was dit in strijd met de onbeperkte ministeriële verantwoordelijkheid, waarachter de koning onschendbaar moest blijven. De ministeriële verantwoordelijkheid vond hij de belangrijkste waarborg voor een constitutioneel koningschap. Opvallend is dat Thorbecke de koninklijke onschendbaarheid afleidde uit een volledige en ten opzichte van de Kamer exclusief geldende ministeriële verantwoordelijkheid.

Heemskerk reageerde dat de koning zelf toestemming had gegeven voor openbaarmaking van de brief waarin hij het ontslag afwees. In het staatsrecht was het volgens hem algemeen aanvaard dat beslissingen over aanstelling en ontslag van ministers aan de koning toekwamen en niet onder ministeriële verantwoordelijkheid vielen. Nadat de koning het verzoek om ontslag had verworpen, had het kabinet voorgesteld om de Kamer te ontbinden en daarvoor volledige verantwoordelijkheid genomen. Heemskerk doelde waarschijnlijk alleen op het voorstel en niet op het ontbindingsrecht als zodanig. Verderop betoogde hij namelijk dat de koninklijke macht door de grondwetsherziening van 1848 niet was aangeast. Als voorbeeld noemde Heemskerk dat de toenmalige minister van Justitie Donker Curtius in een rede op 4 oktober 1848 het ontbindingsrecht een grote uitbreiding van de macht van de monarch had genoemd. De antirevolutionair Saaymans Vader benadrukte dat de Kamer niet bevoegd was om het ontbindingsrecht ter discussie te stellen. Volgens de grondwet had de Kamer alleen de bevoegdheden tot interpellatie, enquête en het doen van wetsvoorstellen en andere voorstellen aan de koning. De *NRC* reageerde dat Saaymans Vader op zijn zalvende toon zo veel ketterijen had verkondigd – zij vergeleek zijn toespraak met die van een vrouw – dat zelfs Heemskerk bezwaar had gemaakt.⁷³ Wellicht wekte Saaymans zo veel irritatie op bij de liberalen, omdat hij consequent de conservatieve zaak verdedigde.

De liberaal Oldenhuis Gratama reageerde dat ministers weliswaar daadwerkelijk het vertrouwen van de koning nodig hadden, maar dat de Kamer hen ook kon aanspreken. De vertrouwensrelatie tussen ministers

en koning zag hij dus niet als exclusief. Hij vond het dan ook inconstitutioneel van het kabinet om zich ten aanzien van de ontbinding op het vertrouwen van de koning te beroepen.

Saaymans Vader signaleerde tussen hem en minister Heemskerk een meningsverschil over de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij meende dat de koninklijke voorrechten nimmer onderwerp van discussie in de Kamer konden zijn. Anders dan in Engeland regeerde niet het kabinet, maar het koninklijk gezag met verantwoordelijke ministers. Medeondertekening van een koninklijk besluit door een minister diende alleen als waarborg dat de koninklijke handeling in overeenstemming met de grondwet zou plaatsvinden. Saaymans verwees naar de in het vorige hoofdstuk genoemde voorbeelden uit 1853 toen de Kamer zich terughoudend ten opzichte van de koninklijke rechten had opgesteld. Als de Kamer die houding zou verlaten, vreesde hij voor onttaarding in volkssovereiniteit. Een paar dagen later poneerde Saaymans Vader dat zorgvuldige bestudering van de grondwet en literatuur van De Bosch Kemper hem tot de conclusie had gebracht dat er rechten aan de Kroon waren toegekend die onschendbaar waren. Hij noemde nu ook de andere in het vorige hoofdstuk genoemde klassiekers – de zaken Van Basel, Van Raders en Stieltjes – en kon niet nalaten vooral de opstelling van Thorbecke te noemen, die de bevoegdheid van de Kamer had betwist om het ontslag van ambtenaren te beoordelen, tenzij wetten waren geschonden. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, had Saaymans goed onderzoek gedaan. Het vormt een mooie illustratie van de functie van het precedent. Aangezien liberalen de meerderheid bezaten en, zoals eerder geconstateerd, inmiddels van mening waren veranderd over de bevoegdheden van koning, kabinet en Kamer, trokken zij zich er echter niets van aan.

Na aanneming van de motie-Blussé, waarin de tweede ontbinding werd veroordeeld, benadrukte het *Dagblad* dat de koning weliswaar boven de partijen stond, maar dat hij partij was wanneer de koninklijke rechten werden aangetast. De krant verwees naar de Engelse koning George III, die partij koos toen hij het kabinet-Pitt handhaafde tegen de meerderheid van het parlement.⁷⁴ De krant maakte dus nota bene een vergelijking met Engeland om te laten zien dat de vorst wel degelijk actief kon optreden tegen parlement en kabinet. Een ontbinding betekende dat de vorst liever het kabinet dan het parlement wilde handhaven. De keuze van George

voor Pitt bleek een goede te zijn: Pitt, de jongste Prime Minister ooit, regeerde maar liefst zeventien jaar.⁷⁵

Bij de begrotingsbehandeling op 21 april 1868 verweet de antirevolutionair Jan Willem Gefken de liberalen dat zij het liefst een automaatschrijver, gekleed als koning wensten en aan wie de ministers hun stukken ter ondertekening konden voorleggen. De liberalen liepen te hoop met hun onbepaalde eerbied voor de koning, maar zij wilden diens invloed tot nul reduceren.

Koorders stelde het begrip 'landsbelang' in de motie-Blussé ter discussie en hij wees erop dat Thorbecke in diens *Aanteekening op de grondwet* had betoogd dat weliswaar in Engeland een minister hierop kon worden aangesproken, maar dat de zelfstandigheid van het bestuur ermee werd aangetast.⁷⁶ Koorders had gelijk. Begin jaren veertig had Thorbecke zich verzet tegen een ruimere definitie van ministeriële verantwoordelijkheid dan die voor het uitvoeren van wetten. Hij vond dat een minister niet op grond van diens advies, maar op grond van de uitvoering die hij op zich nam, kon worden aangesproken. Het landsbelang had volgens hem buiten de uitvoering van de wet een subjectieve inhoud. Thorbecke meende toen met zijn definitie al het doen en laten van ministers afdoende te kunnen reguleren.⁷⁷

Een paar dagen later verweet Thorbecke het kabinet een niet-constitutionele geest. Onbeperkte ministeriële verantwoordelijkheid was in de eerste plaats ingesteld ten behoeve van het koningschap. Het kabinet gebruikte het koningschap echter om de ministeriële verantwoordelijkheid te beperken. Het enige voorrecht van het constitutioneel koningschap was dat de koning regeerde zonder medeplichtig te kunnen zijn aan de handelingen of schuld van het kabinet. De koning stond boven de strijd en moest buiten discussie blijven.

De conservatief Haffmans vond echter dat de Kamer had gehandeld alsof er een onpersoonlijke koning was, terwijl het ontbindingsbesluit toekwam aan de Kroon. De Kamer had door haar kortzichtigheid zelf aanleiding gegeven voor de ontbindingen. De Kamer mocht het 'onbeperkte recht' van de Kroon tot ontbinding niet beperken, anders beging zij een staatsgreep. Hij zag de huidige crisis dan ook als 'verzet der Kroon tegen het streven der Kamer naar eenen zuiver parlementairen regerings-

vorm'.⁷⁸ Volgens hem probeerden de liberalen een kabinet te verwijderen waarvan de koning in het openbaar had verklaard dat het volledig zijn vertrouwen genoot. De koning kon dan de ministers niet meer naar welgevallen benoemen en ontslaan.

Het kabinet had de koning niet in het debat betrokken, zo betoogde Heemskerk aan het eind van de zitting op 23 april: het was geoorloofd te zeggen dat iets een recht van de Kroon was, namelijk door de grondwet aan de koning en niet aan de wetgevende of rechterlijke macht toegekend. Wat niet mocht – en het kabinet ook niet had gedaan – was een beroep doen op de persoonlijke wil van de koning. Dat was wel gebeurd bij de grondwetsherziening in 1848, toen de wensen van de koning direct aan de Kamer waren gecommuniceerd. Later was het onder Thorbecke nog tweemaal voorgevallen, zowel bij een in de Eerste Kamer nogal bestreden opheffing van een gezantschap, als bij het plan tot oprichting van een residentieel gebouw. Met dat laatste leek Heemskerk te doelen op het plan van Thorbecke uit 1863 om een paleis te bouwen voor het parlement.⁷⁹ Verder verwees hij naar Thorbeckes *Bijdrage tot de herziening der grondwet* uit 1848, waarin deze had betoogd dat de koninklijke macht in Groot-Brittannië, anders dan in het Nederlandse regeringsstelsel, was overgegaan naar het parlement.⁸⁰ Het kabinet was het met Thorbecke eens, aldus verklaarde Heemskerk, dat de koning in Nederland, naast het parlement en het kabinet, nog politieke invloed bezat.

Twee dagen later verweet Thorbecke Heemskerk dat hij wel degelijk de koning bij het debat had betrokken door op 2 maart en 23 april te spreken van koninklijke beslissingen in plaats van beslissingen van ministers. Verder reageerde hij op Heemskerks citaat uit zijn *Bijdrage* en stelde hij dat hij altijd trouw was gebleven aan het stelsel van een krachtige monarchie: 'Democratie heeft in mij nooit een begunstiger gevonden, in welke hoedanigheid ik ook te spreken of te handelen had.'⁸¹ Met betrekking tot Engeland merkte Thorbecke op dat men daar een soort parlementair kabinet had, berustend op de meerderheid in het parlement. Daar was het prerogatief van de Kroon om ministers te benoemen en te ontslaan al lang niet meer dan schijn en vorm. Nederland had echter volgens de grondwet een koninklijk kabinet. Hij wenste niet, zo sprak Thorbecke, een kabinet dat enkel orgaan van de Kamermeerderheid zou zijn en verlangde grotere zelfstandigheid voor de Kroon. Dat waren opmerkelijke uitspraken voor

een 'liberaal'. Thorbecke wees de directe invloed van het volk af vanwege het gevaar van dwang en despotisme.⁸² Het merkwaardige van deze toespraak was echter dat zij meer een verdediging vormde van de opstelling van het kabinet dan van de houding van de liberalen. De liberalen stuurden namelijk aan op een parlementair kabinet. Zij vonden dat het kabinet moest luisteren naar de liberale meerderheid, ook al was die slechts gebaseerd op enkele stemmen extra. Heemskerk concludeerde dan ook dat hij geen verschil kon ontdekken tussen de stellingen van Thorbecke en die van de regering over de verhouding tussen Kroon en Kamer.

De Bosch Kemper reageerde dat hij het met Thorbecke eens was dat Nederland een koninklijk, en geen parlementair kabinet bezat. Nederland kende niets anders, zo benadrukte Kemper, dan een constitutionele Kroon: de koning handelend met zijn ministers. Aangezien er een koninklijk kabinet was, had de koning bepaalde taken of bevoegdheden, zoals dat alleen hij wetten en andere voorstellen naar de Kamer kon zenden en dat het afstemmen van wetten aan hem moest worden gemeld.

De conservatief Jacob Kalff vulde aan dat het recht van de Kroon tot ontbinding van de Kamer en tot benoeming van ministers een verplichting voor de Kamer inhield om het feit van die ontbinding, respectievelijk benoeming aan te nemen. Deze beslissing van de koning zou inhoudsloos zijn als de Kamer die beslissing meteen kon afkeuren. De grondwet bepaalde niet dat de koning zijn rechten in overleg met de Kamer moest uitoefenen. Integendeel, de koning benoemde en ontsloeg 'naar welgevallen'.⁸³

Zoals ook uit het betoog van Thorbecke naar voren kwam, waren er meer interpretaties mogelijk van ministeriële verantwoordelijkheid en was de interpretatie dat deze volledig en exclusief tegenover het parlement gold, dus nog niet gangbaar. Thorbecke wierp in feite een soort rookgordijn op. Formeel bleef hij bij zijn oude theorie, maar in de praktijk gaf hij aan de ministeriële verantwoordelijkheid een nieuwe interpretatie.

Na het afstemmen van de begroting schreef de toekomstige antirevolutionair en later Christelijk-Historische Unie-oprichter jhr. Alexander de Savornin Lohman in een ingezonden artikel in het *Dagblad* dat het aannemen van een ministersportefeuille geen regeringsdaad was, omdat men op dat moment nog geen minister was. De Kamer zou voor de ver-

antwoordingsplicht moeten wachten totdat de minister iets had gedaan of zijn regeringsbeginselen had blootgelegd. Volgens Lohman zou anders het benoemingsrecht van de koning worden aangetast.⁸⁴ Ook Lohman nam dus aan dat de koning aparte rechten had die in principe niet ter beoordeling van de Kamer stonden.

De liberalen wensten het parlementair beginsel in Nederland in te voeren ten koste van het in de grondwet neerlegde monarchale beginsel, aldus concludeerde het *Dagblad* in een artikel over 'Het ware karakter van den strijd'. Het zou betekenen dat de koning zijn minister moest kiezen naar welgevallen van het parlement, in plaats van naar eigen welgevallen. Het monarchale beginsel was in Nederland echter ingebed in historische tradities, die België miste en in Engeland anders waren. Zonder het monarchale regeringsbeginsel zouden ook de andere waarborgen voor het koningschap wegvallen en zou, zo waarschuwde de krant, dit een burgerlijk karakter krijgen.⁸⁵

Ten slotte besloot de koning, zonder Heemskerk te raadplegen en tot diens verbijstering, om Thorbecke uit te nodigen en die de formatieopdracht te geven.⁸⁶ Willem III opereerde in deze kwestie dus zeer pragmatisch. Thorbecke wilde zelf niet in het kabinet plaatsnemen. Zowel de koning, Mackay en anderen wezen hem op de regel dat de oppositie, als zij een kabinet liet vallen, zelf een kabinet moest vormen en dat daaronder ook de oppositieleider was begrepen. Anderzijds had de koning een voorkeur voor een zakenkabinet om geen aanleiding te geven tot verdere partijstrijd. Daarom accepteerde hij dat Thorbecke wel het kabinet formeerde, maar niet zelf daarin plaatsnam. Hij ging echter niet akkoord met enkele voorgestelde ministers. Thorbecke verving deze personen, omdat, zo zei hij, ook de koning vrij moest blijven. Overigens voerde de koning voor deze afwijzing argumenten aan die Thorbecke bij nader inzien wel kon delen.⁸⁷ Kortom, Thorbecke hield nog steeds rekening met de wensen van de koning en was coulant, al dan niet om de interne eenheid onder de liberalen niet op de proef te stellen.

Partijvorming en de rol van de oppositie

Het verwerpen van de begroting in november 1867 schreef de NRC toe aan gebrek aan vertrouwen in het beleid van de minister en vanwege diens

onjuiste inlichtingen. Zij vond dat het kabinet moest opstappen, omdat de Kamer al een jaar eerder na de motie-Keuchenius was ontbonden en de liberalen nog steeds de meerderheid bezaten. De krant had er echter weinig vertrouwen in, want volgens haar zagen de conservatieven de Duitse kanselier Von Bismarck als model en wilden ze Nederland op Pruisische wijze drillen. Verder verzette de krant zich tegen pogingen van de conservatieven om met de katholieken een coalitie te vormen door hun concessies te doen ten aanzien van het bijzonder onderwijs.⁸⁸ De liberalen hadden duidelijk moeite met het concept van een coalitie, omdat in hun ogen daarmee handel werd gedreven in beginselen. Zij hadden moeite met de openlijke uitruil van programmapunten, waar zij hechtten aan beginselvastheid. Ook de liberalen moesten dus wennen aan een meerpartijstelsel en aan alles wat dat in een parlementair stelsel met zich bracht.

In een artikel met de veelzeggende titel 'Den koning het regeren onmogelijk gemaakt' betoogde het *Dagblad* dat de liberalen de stabiliteit van regering en land in de waagschaal stelden om een nieuw partijbewind onder leiding van Thorbecke te bewerkstelligen: 'Onze tegenpartij strijdt derhalve voor niets dan voor *een Ministerie in haar zin*; wij strijden voor niets, dan voor de handhaving van het *constitutionele stelsel* en voor de bevordering van het *algemeen belang*.'⁸⁹ De krant meende dat elke oppositie weliswaar tot bijzondere taak had om kritiek uit te oefenen op de handelingen van de regering en tot algemene taak om zich te verheffen tot regeringspartij, maar verweet de liberalen dat zij die doelen via oneigenlijke middelen probeerden te bereiken, terwijl zijzelf niet in staat waren een regering te vormen. Het *Dagblad* noemde de liberalen dan ook geen 'oppositie van beginselen', maar een 'oppositie van wanorde'.

De krant probeerde dus de rol van de oppositie te formuleren. Zij wees er verder op dat de stemverhoudingen onzeker waren en de tegenstemmers niet homogeen waren. Zo vielen de liberalen in twee kampen uiteen ten aanzien van de twee grote vraagstukken van de dag, de koloniale en de onderwijskwestie. De krant probeerde de rol van minderheid en meerderheid te formuleren en had er moeite mee dat er ook een meerderheid met één stem verschil kon bestaan. Verder blijkt dat het *Dagblad* de koning een zekere beslissingsbevoegdheid toekende. Het kabinet had erkend niet langer met de Kamer te kunnen samenwerken en zijn ontslag aange-

boden: nu had de koning de vrije keuze. Omdat de oppositie deze toestand van regeringsloosheid in het leven had geroepen en niet over een regeringsmeerderheid kon beschikken, terwijl het kabinet verstandige dingen had gedaan, lag de keuze van de koning, aldus het *Dagblad*, voor de hand.

De Franse econoom, klassiek-liberaal theoreticus en politicus Frédéric Bastiat (1801-1850) had zich ertegen verzet, zo schreef een anoniemus, dat volksvertegenwoordigers de plaats konden innemen van afgetreden ministers. Het gevolg was immers dat er in het parlement partijen en bondgenootschappen ontstonden om minister te kunnen worden. Met een historisch overzicht van de situatie in Frankrijk en Engeland had Bastiat laten zien dat het een bron van illusies en teleurstellingen was, wanneer Kamerleden in aanmerking konden komen voor het ministerschap. Als Kamerleden geen minister zouden kunnen worden, dan hadden zij er minder belang bij om bewindspersonen op alle mogelijke manieren te bestrijden. De inzender beriep zich naar eigen zeggen op Bastiat, omdat 'deze sedert jaar en dag het troetelkind der liberale school hier te lande' was.⁹⁰

Ook uit deze passages blijkt hoe het parlementair stelsel in ontwikkeling was. Men had moeite om de macht van de Kamer en haar leden, het kabinet en zijn leden, de koning en de kiezer, en de onderlinge verhouding te definiëren. Het definiëren van deze rollen, zoals van het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid', was in feite een strijd om de politieke macht. Kamerleden gebruikten interpretaties van de ministeriële verantwoordelijkheid om de constitutie naar hun hand te zetten. Zij maakten met hun interpretaties eigen regels en gewoonten. Zo werden de grenzen van het constitutioneel kader pas nu gedefinieerd. De bovenstaande passages vormen tevens een mooie illustratie van de toenemende polarisatie en partijvorming.

Een dualistische of monistische relatie tussen Kamer en kabinet?

Begin december 1867 was het *Dagblad* ingegaan op een incident in de Kamer over de mogelijkheid dat ambtenaren tegelijk Kamerlid waren. Fransen van de Putte had aan de minister van Koloniën gevraagd op wel-

ke wijze de conservatief jhr. Cornelis van Sypesteyn, referendaris van het ministerie, verlof was verleend om Kamerlid te worden. De regeling, namelijk dat het verlof slechts gold voor de duur van de Kamersittingen, vond Van de Putte in het belang van de zelfstandigheid van Kamerleden niet wenselijk. Storm van 's-Gravesande meende dat dit tijdens het hele lidmaatschap zou moeten gelden. Het *Dagblad* gaf de voorkeur aan de door Storm genoemde optie, maar stelde wel gelijke monniken, gelijke kappen: de thorbeckeaan Jacob van Kerkwijk was naast Kamerlid ook ambtenaar van Binnenlandse Zaken en had intussen zelfs promotie gemaakt.⁹¹ Van Kerkwijk was al sinds 1863 Kamerlid, Van Sypesteyn pas onlangs.

Deze berichtgeving werpt een interessant licht op de verhouding tussen ambtelijke aanstelling en Kamerlidmaatschap. Kennelijk was het tot dan toe aanvaardbaar dat een ambtenaar zijn betrekking combineerde met het Kamerlidmaatschap. Hoe de ambtenaar zich als Kamerlid tegenover zijn minister zou moeten gedragen en of de minister het Kamerlid in diens hoedanigheid van ambtenaar zou kunnen beïnvloeden, werd kennelijk niet als problematisch ervaren. Het was niet ondenkbeeldig dat een ambtenaar als Kamerlid zijn minister en ministerie zou ontzien, niet in de laatste plaats omdat hij na zijn Kamerlidmaatschap weer zou terugkeren op het ministerie; ministers keerden vaak weer terug als minister, al dan niet na Kamerlidmaatschap. Anderzijds zouden de ministers in dit Kamerlid een ondergeschikte kunnen zien en deze als zodanig blijven aanspreken. De ministeriële verantwoordelijkheid kon er in elk geval door worden ondermijnd. De onafhankelijkheid en daarmee het dualisme tussen Kamerlid en minister kwamen in elk geval in gevaar.

De polarisatie tussen partijen werd ook geweten aan het feit dat voormalige ministers terugkeerden in de Kamer en hunkerden naar verloren gezag. Het *Dagblad* probeerde deze kwestie ook voorbij de huidige situatie te bezien en wees op zijn eerdere standpunt in de kwestie-Mijer, namelijk dat er een bepaling zou moeten komen dat aftredende ministers pas na enige tijd weer Kamerlid mochten worden.⁹² Het was, zo redeneerde de krant, onafscheidelijk van de menselijke natuur dat afgestreden ministers geheel vervuld waren met rancune over hun val en zich nog niet konden verzoenen met de omstandigheden en personen die daaraan hadden bijgedragen.⁹³ Een paar dagen later citeerde het *Dagblad* uit het *Volksblad*

dat de eerdergenoemde filosoof en politicus Bastiat alle oud-ministers had willen uitsluiten van de volksvertegenwoordiging en andersom ook geen leden van de volksvertegenwoordiging in aanmerking had willen laten komen voor het ministerschap.⁹⁴

Toen het kabinet-Van Zuylen eind april 1868 eenmaal was gevallen en Thorbecke een liberaal kabinet samenstelde, viel het *Dagblad* erover dat zijn kabinet geen programma had. De krant voerde aan dat land en koning zich zonder programma zouden overleveren aan de nukken en grillen van een partijleider. Zij stelde dat Thorbecke zich niet op diens eerdere kabinetten kon beroepen, omdat hij als persoon en ook de omstandigheden waren veranderd.⁹⁵ Kortom, zonder programma zou een kabinet een onbepaalde volmacht van koning, Kamer en kiezer eisen. In plaats daarvan moest het kabinet zijn plannen aangeven en daaraan worden gehouden. Dit is eveneens een nadere invulling van ministeriële verantwoordelijkheid en van een onafhankelijke positie ten opzichte van de Kamer.

Vervolgens ging het *Dagblad* in op het gerucht dat Thorbecke zelf geen plaats zou nemen in het kabinet. De krant achtte dit ondenkbaar, omdat hij de oppositie had geleid tegen het kabinet-Van Zuylen en nu zelf in een alternatieve regering moest voorzien. Bovendien zou anders de geestelijk vader van het kabinet in de Kamer zitten en het ongewenste scenario ontstaan dat het kabinet zijn instructies niet van de koning, maar van zijn partijleider in de Kamer ontving. Dan zou het laatste restje gezag en zelfstandigheid van de koning verdwijnen onder 'de dictatuur van een Staatsman, wiens despotisme met het waas van "liberalisme" wordt bedekt'.⁹⁶ Instemmend citeerde het *Dagblad* uit de *Arnhemsche Courant*, die eerder over het formateurschap van Mackay had opgemerkt dat een orthodox kabinet zonder Groen even onnatuurlijk zou zijn als een liberaal kabinet zonder Thorbecke. In feite verzette de krant zich tegen een ver doorgevoerde vorm van monisme, waarmee Thorbecke als partijleider zowel de koers van het liberale kabinet als van de liberale Kamerleden zou bepalen. Dit monisme kenmerkt evenwel de verdere partijvorming en ontwikkeling van het parlementair bestel.

Eind mei 1868 constateerde het *Dagblad* dat het *Handelsblad*, de *NRC* en de *Arnhemsche Courant* nu zwegen op zijn betoog dat Thorbecke als formateur plaats moest nemen in het kabinet, terwijl deze liberale kran-

ten eerder ook deze mening waren toegedaan. Volgens het *Dagblad* hielden zij zich nu stil, omdat hun partijleider Thorbecke opeens zijn handen vrij wilde houden.⁹⁷ Een paar dagen later, op 4 juni, werd de samenstelling van een kabinet zonder Thorbecke bekendgemaakt. Het *Dagblad* stelde dat de liberalen een pyrrusoverwinning hadden behaald omdat zij intern waren verdeeld en Thorbecke en Franssen van de Putte nog steeds op gespannen voet stonden. De krant impliceerde dat daarom Thorbecke niet in het kabinet had willen plaatsnemen en een programma ontbrak.⁹⁸ Het katholieke blad *De Tijd* had een soortgelijke analyse.⁹⁹ Thorbecke probeerde vervolgens het kabinet vanuit de Kamer te regisseren.¹⁰⁰ Zo kreeg het nieuwe monistische idee van de liberalen om het kabinet als verlengde van de Kamermeerderheid te zien, ook daadwerkelijk vorm in de praktijk.

Een onderdanige of een almachtige Tweede Kamer?

De door iedereen gewenste stabiliteit van het bestuur zou alleen kunnen ontstaan als één politieke stroming duidelijk de meerderheid in de Kamer had, zo betoogde de *NRC* begin januari 1868 in lijn met het *Handelsblad*. Beide liberale bladen zagen het kabinet dus conform de monistische visie, als het verlengde van de Kamermeerderheid. Overigens achtten beide bladen het illusoir dat de rooms-katholieke, antirevolutionaire en conservatieve stromingen een meerderheid zouden kunnen vormen. Zoals al eerder bleek, hadden liberalen moeite met het idee van een coalitie. Zij vonden die per definitie instabiel. De *NRC* verwees ook naar de *Arnhemse Courant*, die betoogde dat met ontbinding een beroep werd gedaan op de soevereine volkswil, zoals uitgedrukt door de meerderheid van de kiezers, om te beslissen over het ontslag van ministers en hun ministeriële verantwoordelijkheid, met voorbijgaan van de Kamer. Zij stelde dat daardoor het constitutioneel beginsel van de scheiding van de staatsmachten in gevaar kwam en de vertegenwoordigende regeringsvorm zou worden vernietigd.¹⁰¹ In een ingezonden brief in de *NRC* werd betoogd dat al in het plakkaat van Verlatinghe van 1581 was gesteld dat het volk niet om de vorst, maar de vorst om het volk was geschapen en dat de vorst verstoten mocht worden als hij een dwingeland was, vooral als dit werd vastgesteld door de Staten-Generaal. Volgens de auteur spitste de kwestie-

Luxemburg zich toe op de ministers, en niet op de vorst, die immers onschendbaar was. De ministers waren er voor de Kamers, die het volk vertegenwoordigden, en niet andersom.¹⁰² Ook dit waren redeneringen bedoeld om de Kamers de centrale regeermacht toe te kennen en de koning in een onschendbaar keurslijf te dwingen.

Het kabinet toonde minachting voor het constitutioneel regeringsstelsel met onbeperkte ministeriële verantwoordelijkheid, meende het liberale Kamerlid Van Bosse tijdens de interpellatie van Thorbecke op 2 maart 1868. Hij nam zonder meer aan dat de ministeriële verantwoordelijkheid volledig en exclusief tegenover de Kamer gold. Hoewel hij al meermalen minister was geweest en het nog diverse keren zou worden, was hij voorstander van een sterke Kamer. Zijn rede bevatte geen toespeling op de eerste ontbinding naar aanleiding van de motie-Keuchenius, maar zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, was hij er destijds van uitgegaan dat de benoeming in kwestie ongedaan zou worden gemaakt. De liberalen en conservatieven verschilden dus fundamenteel van mening over de interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de verschillende constitutionele machten.

Vervolgens betoogde thorbeckeaan Van der Linden dat het geen verschil maakte met welke meerderheid de begroting was verworpen, omdat het kabinet volgens parlementair gewoonterecht moest opstappen. Van der Linden beriep zich op de situatie in Engeland, waar parlementaire usances door de tijd waren gerijpt en steunden op de ervaring van wat nodig was voor het land. Omdat het belang van het land en niet de persoon van de minister centraal stond, was de redelijkheid van het oordeel van de Kamer tegenover de minister niet relevant. De Kamer had een vrij oordeel en kon dus ook verkeerd oordelen. Van der Linden betoogde dus dat de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover de Kamer een exclusief en volledig karakter had. Aan het einde van de dag daarop constateerde Van der Linden dat zijn bewering onweersproken was dat de Engelse parlementaire traditie met zich bracht dat een minister moest heengaan, ook al werd zijn beleid slechts afgekeurd met een meerderheid van een enkele stem. De Nederlandse ministers zouden de Engelse ministers tot voorbeeld moeten nemen.

De risicoaansprakelijkheid van een minister: afkeuring zonder reden

Na aanneming van de motie-Blussé reageerde het *Dagblad* dat de liberalen er eindelijk voor waren uitgekomen dat zij het kabinet 'la mort sans phrases' toewensten.¹⁰³ Deze woorden waren in de Franse Revolutie gebruikt om Lodewijk XVI zonder rechtvaardiging te executeren.¹⁰⁴ Het *Dagblad* vroeg retorisch of er sinds 1848 ooit een kabinet vanwege een motie van orde was afgetreden. De krant stelde dat de liberalen een inconstitutioneel dwangmiddel gebruikten, omdat ze geen gegronde redenen konden aanvoeren waarom het kabinet faalde. Als de begroting opnieuw zou worden verworpen, dan hadden koning, regering en natie het recht om de gronden daarvoor te weten.

De oppositie had zich eigenlijk nog niet inhoudelijk uitgesproken over het buitenlands beleid, zo meende het *Dagblad*. Volgens de krant probeerde Thorbecke deze gelegenheid te ontlopen omdat er geen gegronde redenen waren en hij zich alleen maar belachelijk zou maken tegenover Europa. Het *Dagblad* concludeerde dat een stemming in de Kamer alleen voldoende zuiver zou zijn om er gevolgen aan te verbinden, als de gronden ervan bekend waren. De krant gaf dus een specifieke interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zij benadrukte dat het vertrouwen van de Kamer zich moest toespitsen op een bepaald aspect en niet in het algemeen kon gelden. Interessant is verder dat de wereld van de ministeriële verantwoordelijkheid steeds breder werd. Was in 1853 de horizon nog beperkt tot de Kamer zelf, nu werd zelfs rekening gehouden met hoe andere Europese landen over het handelen zouden denken.

Na het paasreces had Heemskerk gezegd dat de Kamer gevaarlijk handelde als zij het onbetwistbare recht van de koning tot ontbinding beantwoordde met het ver reikende middel om het budget te weigeren. Volgens de grondwet kwam het ontbindingsrecht zonder nadere voorwaarde toe aan de regering. Donker Curtius had in een toespraak in oktober 1848 ontbinding voor een vergelijkbaar geval als in november 1867 wel aanbevolen. Het kabinet was geen verantwoording verschuldigd over zijn bestaan, maar alleen over het regeringsbeleid. Of Heemskerk het doorhad of niet, hierin verschilde hij van de liberalen. Anders dan de conservatieven, waren de liberalen nu namelijk van mening dat de verantwoordingsplicht exclusief en volledig tegenover de Kamer gold. De verantwoording

betrof volgens hen ook het bestaansrecht van de regering en hield dus niet zozeer een schuld- als wel een risicoaansprakelijkheid in.

Een dag later, op 22 april 1868, betoonde Godefroi zijn instemming met het betoog van Thorbecke van 7 maart dat de ontbinding dubbel was veroordeeld, omdat het kabinet in november de Kamer onvoldoende had geïnformeerd om het buitenlands beleid te kunnen beoordelen. Heemskerk had op 21 maart meegedeeld dat de regering van plan was om in een besloten zitting vertrouwelijke stukken te overleggen. Die stukken had de regering dus ook eerder kunnen verstrekken. Evenals Thorbecke beschuldigde Godefroi de regering van onvolledigheid. De minister was zijn plicht tot het geven van inlichtingen onvoldoende nagekomen. Godefroi impliceerde dat al sinds de kwestie-Mijer strijd werd gevoerd voor en tegen de uitoefening van het recht van parlementaire controle, en daarmee een strijd over de politieke ministeriële verantwoordelijkheid.

De conservatief Koorders verklaarde dat partijen in een strijd waren gewikkeld over 'handhaving der grondwettige regten van de Kroon tegenover het streven naar parlementair alvermogen'.¹⁰⁵ Hij begreep niet dat het aantreden van het kabinet inconstitutioneel zou zijn geweest doordat het geen meerderheid in de Kamer had. De liberale meerderheid was immers uiteengespat en alleen de conservatieve partij was in staat geweest een kabinet te formeren. Ook het tweede kabinet-Thorbecke, het jongste kabinet-Derby in Engeland en het kabinet-Pitt aan het einde van de achttiende eeuw hadden op een minderheid berust. Wat de benoeming van Mijer betrof, vond Koorders dat de verantwoordelijkheid van ministers ten opzichte van de Kamer niet zo ver kon worden getrokken dat deze zich zou uitstrekken tot benoemingen.

De voormalige liberaal jhr. Jan van Nispen van Sevenaer was het niet eens met De Brauw dat het recht om begrotingen te verwerpen revolutionair van aard was, maar vond wel dat er voorzichtig mee moest worden omgesprongen, omdat de verhouding tussen Kroon en vertegenwoordiging anders ontwricht zou raken. Hij vond het gebruik van dit recht op dat moment onverstandig, omdat de Kamer dan te veel invloed zou uitoefenen op de ministersposten en te weinig distantie van de regering zou houden om onafhankelijk over haar te kunnen oordelen. Daardoor zou afbreuk worden gedaan aan de ministeriële verantwoordelijkheid en zouden de rechten van minderheden weinig bescherming vinden: 'Ik geloof

dat dit eene reden is waarom het van het hoogste belang moet geacht worden dat de Kamer, wier magt, haar door onze constitutionele instellingen geschonken, overwegend is, met groote voorzigtigheid en gematigdheid van de haar toegekende regten gebruik make.¹⁰⁶ De Kamer moest haar dominantie dus niet te zeer uitbuiten, zo meende Van Nispen. Hij verwoordde zeer genuanceerd dat de Kamer te veel op de stoel van de uitvoerende macht ging zitten, waarmee ook het koninklijk karakter van kabinetten zou vervagen. Zoals het *Dagblad* op 17 en 22 april had gedaan, beargumenteerde Van Nispen dat een koninklijk kabinet de rechten van minderheden kon bewaken tegen de dominantie van een parlementaire meerderheid.¹⁰⁷ Van Nispen gaf hiermee een motivering voor een evenwicht tussen de constitutionele machten en voor dualisme tussen parlement en kabinet.

Aan het einde van het Kamerdebat over de begroting van Buitenlandse Zaken betoogde Thorbecke dat het voor hem niet om het gevoerde beleid ging, maar om de vraag of een begroting mocht worden toegestaan aan een kabinet dat niet loyaal was aan de eerste hoofdbeginselen van de grondwettelijke monarchie. Storm vulde aan dat de regering zelf bij dit hoofdstuk de kabinetskwestie had gesteld en dat deze dus niet meer ging over het buitenlands beleid, maar over vertrouwen. De conservatief Insinger reageerde dat Thorbecke zich niet aan zijn belofte had gehouden om zijn bezwaren tegen het diplomatiek beleid nader ter sprake te brengen. Het mocht niet deren, de begroting werd opnieuw afgestemd. De liberale Kamermeerderheid had laten zien wie de baas was en dat een Kamermeerderheid haar vertrouwen in een kabinet zonder reden kon opzeggen.

Eenheid in het kabinetsbeleid?

De liberaal Fransen van de Putte had in november 1867 het koloniaal beleid van het kabinet-Van Zuylen aan de orde gesteld. Dit kabinet had namelijk op 4 juni 1866 in de Eerste Kamer verklaard dat het de koloniale kwestie tot een bevredigende oplossing zou proberen te brengen. Vervolgens had de minister Heemskerk op 7 juni meegedeeld dat dit het hoofddoel van het kabinet was. Volgens Van de Putte had het kabinet zich niet

aan deze belofte gehouden en was de Kamer misleid. De conservatief jhr. Cornelis van Foreest meende dat het voor de liberale partij een gelukkige omstandigheid was dat de voorlopige verslagen buiten de Kamer nauwelijks werden gelezen, omdat het grote aantal wettelijke regelingen waar zij nu zo op aandrong, de vraag deed rijzen waarom zij dan daaraan tijdens haar eigen regeerperiode niets had gedaan. Verder ging hij in op de stelling dat het kabinet geen afstand mocht doen van de koloniale kwestie. Volgens hem zou het regeren onmogelijk worden als alle ministers gebonden waren aan de beloften van een ambtgenoot. Bovendien mocht uit het stilzwijgen van het kabinet geen goedkeuring worden afgeleid, omdat het prestige van de regering en de parlementaire betamelijkheid eisten dat geschillen tussen ministers niet openbaar werden.

Het was onterecht, aldus Van Foreest, om het kabinet te houden aan de toezeggingen van opgestapte, en misschien wel daarom opgestapte, ministers. Het kabinet was gevormd om bij onmacht van de liberalen te voorzien in het koloniale vraagstuk. Het kabinet had deze taak overgelaten aan Mijer en vervolgens aan de ook al afgetreden Nicolaas Trakranen, die allebei nogal buigzaam en weinig beginselvast waren geweest. De huidige minister Johan Hasselman wilde het koloniale vraagstuk echter niet oplossen met meer wetten, maar de bestaande toestand juist strikt handhaven. Van Foreest meende dat het parlement een weifelende minister beschouwde als een speeltje, maar een man van karakter en overtuiging meestal volgde. Hij hoopte dat de nieuwe minister tot de laatste categorie behoorde.

Individuele of collectieve verantwoordelijkheid?

Het vorige kabinet was ten onrechte verweten dat het op gespannen voet stond met Pruisen en daarom de militie had opgeroepen, zo becommentarieerde de *NRC* de begrotingsverwerping in november 1867.¹⁰⁸ Verder impliceerde de krant dat de regering deze vertrouwenscrisis opzettelijk had uitvergroot tot een kabinetskwestie.¹⁰⁹ De vraag of het kabinet collectief verantwoordelijk was of dat het hier louter de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken betrof, zou in het debat van de komende maanden regelmatig opspelen. De liberalen hadden in de waan verkeerd dat het kabinet niet homogeen zou zijn en hadden Van Zuylen en de conservatieve minister van Financiën Schimmelpenninck eruit wil-

len verwijderen, zo citeerde het *Dagblad* instemmend *L'ami du Limbourg*. De Limburgse krant meende dat dit kabinet juist niet bestond uit lafhartige mannen die elkaar opofferden en zich aan het gezag bleven vastklampen.¹¹⁰ Homogeniteit werd door deze conservatieve kranten dus als positief ervaren. De houding van deze kranten lijkt echter te zijn ingegeven door opportunisme. Tegenover de machtige liberalen was het noodzakelijk de conservatieve gelederen gesloten te houden. De *NRC* betoogde dan ook dat de conservatieven nu pleitten voor homogeniteit van het kabinet, maar dat die homogeniteit volstrekt niet had gegolden bij het aftreden van Trakranen.¹¹¹

Bij de sluitingsrede van de Staten-Generaal op 27 december 1867 stipte Heemskerk aan dat het kabinet uitgerekend over het succesvolle buitenlandse beleid was gestruikeld. Volgens hem zou de eenheid van de regering zijn miskend, als de ministers niet collectief waren afgetreden. Het had de koning echter behaagd de ministers 'de verzekering van zijn ongekrenkt vertrouwen te geven'.¹¹² Eduard Douwes Dekker, alias Multatuli, schreef in dit verband aan het conservatieve Kamerlid Rochussen dat alles beter was dan dat Nederland opnieuw zou worden overgeleverd aan 'de dorre schoolmeesterij van den heer Thorbecke'.¹¹³ Het *Dagblad* merkte schamper op dat de liberalen de ministeriële homogeniteit steeds als theorie hadden verkondigd, maar dat Thorbecke er zich in de praktijk weinig aan gelegen had laten liggen. Hij was slechts zo lang homogeen geweest met zijn collega-ministers als de meerderheid van de Kamer dat was geweest. De zucht tot ministerieel levensbehoud was belangrijker geweest dan dit staatsrechtelijk principe.¹¹⁴

De *NRC* op haar beurt refereerde aan het *Handelsblad*, dat in reactie op de sluitingsrede had geschreven dat er zo veel bezwaren bestonden tegen het financieel beleid van Schimmelpenninck en tegen de Indische begroting, dat de val van het kabinet sowieso was te verwachten.¹¹⁵ Het *Handelsblad* verzette zich daarmee tegen het door het kabinet geschetste beeld dat het allerlei wetgevingsinitiatieven had ontwikkeld. Hiermee sprak zij echter wel de stelling van de *NRC* tegen dat het kabinet als geheel niet had hoeven af te treden en in zoverre ten onrechte homogeen was geweest. Ook bij andere kwesties, zoals de vraag of ontbinding al dan niet direct na Kamersluiting zou moeten volgen, was niet zozeer de inhoud van de stelling relevant, als wel de wijze waarop het spel tussen partijen werd ge-

speeld. De polarisatie tussen partijen leidde ertoe dat zij op elk punt elkaars autoriteit en handelingen betwistten.

In reactie op artikelen van het *Dagblad* waarin de homogeniteit van de ministers idealistisch werd voorgesteld als trouwe kameraadschap, veranderde de *NRC* haar eerdere stelling dat het kabinet als geheel niet had hoeven af te treden. Nu schreef zij dat men al had verwacht dat de begroting van zowel Financiën als Koloniën zou worden verworpen. Toen eenmaal de begroting van Buitenlandse Zaken was verworpen, hadden de ministers met zekerheid kunnen verwachten dat er nog meer begrotingen zouden sneuvelen en zelfs die van Heemskerk had ter discussie gestaan.¹¹⁶ In een eindeloze herhaling om de afkeuring van het buitenlands beleid beweerde de krant enige weken later zelfs dat ook de overige ministers het hadden verprutst en 'het geheele kabinet voelde dus den grond onder zijne voeten wegzinken'.¹¹⁷

In de Kamersitting in maart lichtte Heemskerk toe dat het kabinet aanvankelijk op de begrotingsverwerping had gereageerd met een collectief verzoek om ontslag, en niet met een ontbindingsvoorstel: 'En daarbij gold het beginsel van homogeneiteit, zeer dikwijls hier verkondigd maar niet altijd in praktijk gebragt. Dat beginsel moest in deze bij uitnemendheid zijne toepassing vinden, want het betrof de hoogste belangen des lands, waarover de veroordeelde daden van den Minister van Buitenlandsche Zaken hadden geloopt. Overeenkomstig het beginsel van homogeniteit was daarbij gehandeld in overeenstemming van het geheele Kabinet.'¹¹⁸ Na de koninklijke beslissing het ontslag niet aan te nemen, restte het kabinet geen andere keus dan Kamerontbinding. Heemskerk noemde als grootste bezwaar dat de kiezers moesten worden overtuigd van de noodzakelijkheid om de Kamer te vernieuwen. Wellicht had het kabinet moeten vasthouden aan zijn ontslag, maar tot nu toe hadden volksvertegenwoordiging en bevolking alle acties van het kabinet ondersteund, zo concludeerde Heemskerk wat arrogant.

Godefroi meende echter dat de Kamer alleen de begroting van Buitenlandse Zaken had verworpen en dat het hele kabinet daardoor niet werd getroffen. De Kamer had alleen kritiek geleverd op de handelingen van de minister van Buitenlandse Zaken, en niet op de algemene politiek van de regering. Hij verweet de regering dat zij zich ook bij deze ontbinding

weer had bezondigd aan overhaaste besluitvorming, waardoor het publiek belang was benadeeld. De regering had de behandeling van de andere begrotingen moeten afwachten. Het beginsel van homogeniteit vond hij voortreffelijk, mits weloverwogen toegepast. Volgens Godefroi mocht homogeniteit alleen worden ingeroepen bij handelingen die daadwerkelijk samen waren gedaan, en niet in dit geval, waarbij Van Zuylen alleen had gehandeld. Homogeniteit veronderstelde volgens hem een morele verantwoordelijkheid. Zelfs als men in dit geval toch homogeniteit van het kabinet aanvaardde, dan vond hij het nog maar de vraag of het publiek belang er wel mee was gediend dat een portefeuillekwestie werd opgeblazen tot een kabinetskwestie. Anders dan regeringsgezinde bladen betoogden, hadden ook conservatieve kabinetten bij portefeuillekwesties in het verleden niet altijd het principe van homogeniteit gehanteerd.

Daarentegen was de liberaal Viruly Verbrugge van mening dat het afstemmen van de begroting van Buitenlandse Zaken niet op zichzelf stond of alleen tegen de desbetreffende minister was gericht, maar was bedoeld voor het hele kabinet, zodat de ministers terecht gezamenlijk ontslag hadden gevraagd. Het kabinet wist even goed als de liberalen, zo stelde Viruly, dat het in de minderheid was en er geen stabiliteit te verwachten viel, te meer omdat het niet op onvoorwaardelijke steun van de conservatieven kon rekenen. Het kabinet zou alleen nog langer kunnen aanblijven uit vrees voor een regering van de liberale partij. Hij vond het kabinet zwak, omdat het uit heterogene bestanddelen bestond en geen eenheid van richting vertegenwoordigde. Volgens hem zwalkte het kabinet heen en weer tussen de partijen. Daardoor kon het geen krachtige voorstellen presenteren. Viruly wenste geen coalitiekabinet en zag heterogeniteit in de samenstelling van een kabinet als belemmering om het vertrouwen van de volksvertegenwoordiging te winnen. Hij wilde geen vertrouwen geven aan een kabinet dat alleen kon worden gesteund door wisselende meerderheden.

De stelling van de ministers dat zij op grond van homogeniteit gezamenlijk moesten aftreden, vond Storm van 's-Gravesande onjuist. Homogeniteit in een kabinet betekende volgens hem overeenstemming over belangrijke regeringsbeginselen; op detailniveau kon homogeniteit niet bestaan. Het verbaasde hem dat Van Zuylen had beweerd dat het kabinet homogeen was, omdat de nieuwe ministers van Koloniën en Justitie heel

andere denkbeelden hadden dan hun voorgangers, en het kabinet niet samen met Trakranen was afgetreden. Bovendien was het kabinet instabiel, omdat ministers Van Zuylen en Heemskerk tegengestelde meningen over de onderwijskwestie hadden. In het belang van het land hadden enkele ministers moeten aftreden tegen wie de oppositie voornamelijk was gericht, en dan had een talentvolle politicus kunnen worden belast met de vorming van een nieuw kabinet.

Juist het ministerie van Buitenlandse Zaken vormde de kracht van het kabinet, voerde de katholieke conservatief Haffmans aan. Deze minister kon echter niets goeds doen en werd al bij voorbaat onbekwaam geacht. Verder merkte hij op dat de capaciteiten van de ministers nogal uiteenliepen. Volgens hem was een kabinet met alleen genieën echter zeldzaam, omdat dergelijke personen de neiging hadden hun eigen weg te gaan. De laatste jaren hadden geleerd dat de ministerstafel, hoe groot zij ook was, geen ruimte bood voor twee charismatische persoonlijkheden. Wat er zou komen als dit kabinet moest aftreden, wist niemand, behalve dat een persoon van het kaliber Heemskerk moeilijk was te vinden. Haffmans formuleerde hier terloops een aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk waaraan de personele samenstelling van een kabinet zou moeten voldoen. Bekwaamheid was een relatief begrip. Een kabinet bestond meestal uit een leider met volgelingen. Volgens de conservatief Kalff was het vanwege de goede resultaten van het buitenlands beleid voor ministers en koning politiek onmogelijk geweest om alleen Van Zuylen te laten aftreden. Kalff betoogde dus dat bij het leerstuk van homogeniteit ook overwegingen van ethisch gedrag een rol speelden. Een kabinetslid dat positieve resultaten had bewerkstelligd, verdiende het door zijn collega-ministers te worden gesteund. Het betrof in feite het vertrouwensbeginsel tussen ministers onderling, ofwel het solidariteitsbeginsel.

Ook de conservatief Koorders begreep niet waarom de oppositie het collectief verzoek om ontslag problematisch vond. Het getuigde van ministeriële homogeniteit, die sinds 1848 in de praktijk te weinig was voorgekomen. In Engeland had de Earl of Shaftesbury bij Lord Ellenboroughs aftreden in 1858 zonder tegenspraak in het parlement verklaard dat het van 1696 af een vast beginsel was geweest dat de verantwoordelijkheid van het kabinet een en ondeelbaar was. Koorders opperde dat de oppositie, met het oog op de precedënten van Thorbecke, een collectief verzoek

om ontslag niet nodig achtte: 'Het is toch een bekend feit dat de heer Thorbecke van zijne ambtgenooten vrij los was, dat hij in zijne Kabinetten de homogeneiteit niet streng in het oog hield.'¹¹⁹ En hij noemde een aantal voorbeelden.

Een coalitiekabinet zonder beginselen?

Blussé betoogde in het kader van zijn motie dat een minister uitstekend functioneerde als hij op het juiste moment kwam, maar nog beter als hij op tijd wist op te houden. In dit verband roemde hij de vroegere conservatief Van Hall, die daardoor telkens als minister kon terugkeren en het land nuttige diensten leverde: 'Nu ben ik wel niet zoo mild als de Minister van Binnenlandsche Zaken met mijne qualificatie van staatsman. Maar ik geloof toch wel dat ik mijnheer van Hall een staatsman mag noemen. Ik wensch sommigen van deze Ministers wat meer van zijne wijsheid toe.'¹²⁰ Deze ministers wenste hij echter nooit meer terug te zien in de huidige combinatie, omdat zij niet bij elkaar hoorden. Proeven met gemengde kabinetten waren in Nederland herhaaldelijk mislukt en mislukten overal. Op deze praktische wijze definieerde Blussé nadere spelregels voor ministeriële verantwoordelijkheid. De liberalen vonden dat alle kabinetsleden eenzelfde beginsel moesten aanhangen. Dit uitgangspunt definieerde bij hen het begrip 'homogeniteit'. Wellicht stond deze mening in relatie met hun visie op de scheiding tussen kerk en staat. De liberalen wensten een zogenoemde waarde vrije politiek, zonder afhankelijkheden aan koning, kerk en kiezer. Zo hadden de liberalen moeite om antirevolutionairen in de politiek te accepteren, omdat die politiek bedreven vanuit hun geloof.

Tijdens de begrotingsbehandeling in april deelde ook Jonckbloet mee weinig vertrouwen in het kabinet te hebben vanwege de heterogene samenstelling. Naast de minister van Binnenlandse Zaken als voorstander van de openbare school, stond de minister van Buitenlandse Zaken, die daartegen was. Nu het kabinet heterogeen was, kon het niet beschikken over de meerderheid in het parlement en het land dus niet vruchtbaar besturen. Hij had ook geen vertrouwen in het kabinet omdat dit het standpunt van de vroegere minister van Justitie Borret had verlaten ten gunste van dat van diens opvolger Wintgens. Evenals eerder Storm van 's-Gr-

vesande, impliceerde Jonckbloet dat het kabinet consequent moest blijven in de standpunten van zijn leden. Homogeniteit strekte zich dus ook uit naar specifiek beleid en naar ministers die tussentijds toetraden.

Storm reageerde op het verwijt van Heemskerk dat hij had gesproken van een derde Kamerontbinding. Hij nam de gelegenheid te baat om hiervoor nog een keer te waarschuwen, omdat die het koningschap kon schaden. Verder verzette hij zich tegen de interpretatie van Heemskerk dat de begroting van Buitenlandse Zaken in november 1867 enkel om de Limburgse en Luxemburgse zaak was afgekeurd. Volgens hem kon deze minister dit niet weten, omdat niet iedereen zijn reden had gegeven. Voor zichzelf en verscheidene anderen gold in ieder geval dat ze geen vertrouwen meer hadden gehad in Van Zuylen vanwege de kwestie-Mijer en diens houding ten aanzien van het lager onderwijs. Een opmerkelijk betoog. Storm beweerde nu dat een aantal leden de begroting om heel andere redenen dan het buitenlands beleid had verworpen.

Van Zuylen reageerde dat Storm hem verweet de antirevolutionaire beginselen van het bijzonder onderwijs te zijn toegedaan, terwijl anderen hem juist verweten daarvan afstand te hebben genomen. Hij vond het begrijpelijk dat Storm hem vragen wilde stellen over het onderwijsbeleid, omdat hij een andere overtuiging koesterde dan de rest van de regering, maar vond dat deze vragen niet thuishoorden bij de begroting van Buitenlandse Zaken. Wel meende hij dat in elk constitutioneel land rekening moest worden gehouden met minderheden en dat het mogelijk moest zijn dat ook een minderheid in de regering werd vertegenwoordigd. Hij zei dat hij met Heemskerk vooraf een compromis had bereikt over de schoolkwestie. Hiermee gaf Van Zuylen een correctie op homogeniteit. Ministers hoefden alleen homogeen te zijn in het uit te voeren programma. Ook gaf hij een rechtvaardiging voor coalitievorming als zodanig.

In vervolg op de discussie tussen Storm en Van Zuylen betoogde de antirevolutionair Gefken dat de aanleiding voor de botsing tussen Kamer en kabinet had gelegen in het feit dat Van Zuylen had deelgenomen aan het kabinet. Het antirevolutionair element van Van Zuylen – deze pleitte voor een bijzondere, op antirevolutionaire beginselen toegesneden school – in een verder niet-antirevolutionair kabinet – was de eigenlijke reden voor de afkeuring. Gefken wees op de vraag of het kabinet onafhankelijk van de volksvertegenwoordiging kon zijn. Hij liet zien hoe de ministeri-

ele verantwoordelijkheid gelijktijdig verschillende aspecten raakt, zoals homogeniteit, coalitie en dualisme.

Het karakter van de motie van orde en van de begrotingsverwerping

Als de oppositie zich tegen het kabinetsbeleid wilde verzetten, aldus de conservatief Van Foreest bij de begrotingsbehandeling in november 1867, dan zou zij niet de begroting moeten afstemmen, omdat daarmee deze kwestie niet werd opgelost. Het was beter om een adres aan de koning te richten met een alternatief koloniaal programma. De koning zou moeten worden duidelijk gemaakt wat de Kamermeerderheid wilde, zodat hij niet werd gedwongen de Kamer opnieuw te ontbinden. Hier komen we de al eerder circulerende opvatting tegen dat de Kamer beter een adres kon opstellen dan een motie. De motie kwam namelijk uitsluitend in het Kamerreglement voor om er de vergaderorde mee te bepalen, terwijl de grondwet alleen het adres aan de koning kende. Zoals in het vorige hoofdstuk aan de orde kwam, is tijdens de kwestie-Mijer in 1866-1867 echter de traditie ontstaan om een motie van orde te gebruiken om de mening van de Kamer aan de regering bekend te maken.

De motie-Blussé: afkeuring van de ontbinding

Pijnappel noemde de motie-Blussé een combinatie van een motie van wantrouwen en van orde. Hij stelde dat een motie van orde iets heel anders was dan een motie van wantrouwen, omdat de motie van orde afgeleid was van het reglement van orde, dat regels stelde voor verloop van een Kamerdebat. Evenals Van Foreest vond hij dat de Kamer beter een adres aan de koning kon richten. Hij voerde aan dat een adres moest worden gemotiveerd en de verhouding tussen de constitutionele machten moest worden geëerbiedigd.

De katholieke conservatief Frans van Zinnicq Bergmann vulde aan dat de motie een verklaring was, zonder aan de koning de wil van de Kamer voldoende kenbaar te maken. Het beoogde doel lag achter de motie, namelijk in de daaraan voorafgegane discussies om de regering in diskrediet te brengen en haar het regeren onmogelijk te maken. De katholieke

conservatief jhr. Johannes van der Does de Willebois meende dat de Kamer zich aan inconstitutioneel handelen overgaf, wanneer zij moties gebruikte om een oordeel uit te spreken. Zij maakte daarmee inbreuk op de verdeling van bevoegdheden en het evenwicht tussen de constitutionele machten.

De eerdergenoemde thorbeckeaan Van Eck verweet Van der Does een reactionaire interpretatie van de rechten van de vertegenwoordiging, omdat die immers volgens de grondwet het volk vertegenwoordigde en namens dat volk mocht controleren en afkeuren. Volgens hem hoefde de Kamer geen adres in te dienen. Zij kon volstaan met een motie, indien zij alleen een eenvoudige verklaring zou geven en aan de regering overliet welke gevolgen deze daaraan wilde toekennen. Van der Linden vulde aan dat de Kamer volkomen bevoegd was een regeringsdaad te beoordelen en dat de vorm van dat oordeel niet van belang was, omdat hiermee niets wezenlijks aan de zaak werd afgedaan. Hij werd bijgevalen door Blussé, die aanvoerde dat zijn motie de regering vrij liet te besluiten of haar continuering uit oogpunt van het landsbelang wenselijk was. Maar als de motie werd aangenomen, dan kon de regering geen verdere onwetendheid voorwenden over de samenstelling van de Kamer en of zij daarmee regeren kon.

De Bosch Kemper betoogde dat een gebruik niet de wet opzij kon zetten en vond de motie ongrondwettig. Hij verwees naar een voorval in 1849 toen Rochussen een motie ongrondwettig had verklaard. In 1854 had 'een hooggeacht en beroemd lid' betoogd – hij doelde waarschijnlijk op Thorbecke – dat de gewoonte niet met zich meebracht dat een interpellatie gevolgd werd door een motie van orde of een ander besluit, en Kemper vervolgde: 'Maar zoo als het gaat: men stoorde zich aan die teregtwijzingen niet, men kwam allengs tot gemotiveerde motien van orde en zij zijn inderdaad, zoo als ik eergisteren heb gezegd, de kanker van ons constitutioneel staatsleven geworden.'¹²¹ Politieke moties van orde misken den volgens hem de rechten van de Kroon.

Kemper beweerde dat de motie-Blussé hem als Kamerlid belemmerde in zijn recht van onderzoek, omdat hij nog niet alle stukken had gekregen en er niets onrechtvaardiger was dan een vonnis te vellen zonder partijen te hebben gehoord. Zijn grondig pleidooi werd tevens uitgegeven als brochure om de zaak van de conservatieven verder uit te dragen.¹²² Hij werd



Foto rond 1860 van Pieter Blussé van Oud-Alblas (1812-1887). Blussé was een vooraanstaand negentiende-eeuwse liberaal en lid van de Tweede Kamer in de perioden 1850-1853, 1860-1866, 1868-1871 en 1872-1887. Naar aanleiding van de ontbinding in reactie op de motie-Keuchenius moest hij de Kamer verlaten. Hij kwam terug in 1868 ten gevolge van de tweede ontbinding en stelde toen zijn befaamde motie voor, dat deze ontbinding niet in het landsbelang was geweest.

bijgevallen door de conservatieve marineofficier jhr. François de Casembroot en de conservatieve jurist Kalff, die betoogden dat de motie ontijdig was en dat de nieuwe Kamer eerst hernieuwd en volledig onderzoek moest doen naar de begroting van Buitenlandse Zaken en op grond van die informatie moest beslissen. Ook Van der Does de Willebois sloot zich aan bij Kemper en veroordeelde de motie, omdat de Kamer volgens de grondwet en haar eigen reglement van orde slechts gebruik mocht maken van een adres aan de koning. Het was voor hem niet slechts een kwestie van vorm, want hij meende dat een adres meer waarborg voor zorgvuldigheid bood.

Thorbecke reageerde dat hij tegemoet wilde komen aan het verlangen van de regering om zich te rechtvaardigen: 'Dat de Regering daarop den hoogsten prijs stelt, is ons gebleken uit de ontbinding. In honderd andere gevallen van gelijken aard heeft een minister of een ministerie zijn ontslag genomen met het geloof onregtvaardig veroordeeld te zijn, maar zonder te gelooven dat daarom eene Kamer ontbonden moest worden.'¹²³ Hij wilde de regering niet beletten om zich te rechtvaardigen. Hij zag echter in de motie-Blussé niets anders dan een veroordeling van de ontbinding. Thorbecke stelde in feite dat begrotingsverwerping ook onredelijk kon zijn. Als de Kamer het beleid van minister of kabinet daarmee afkeurde, dan was het einde discussie, ongeacht de redelijkheid van dat oordeel. Vervolgens betoogde hij dat afkeuring van een regeringsdaad niet hetzelfde was als een 'votum van wantrouwen'.¹²⁴ Hij maakte dus onderscheid tussen het ontbreken van vertrouwen en afkeuring. Bij een votum van wantrouwen had de afkeuring, aldus Thorbecke, de betekenis van dwang, namelijk dat minister of kabinet aftrad. Hij vond dat minister en kabinet vrij waren om dat zelf te bepalen. Volgens hem moest de Kamer zich beperken tot afkeuring. De ministers waren altijd vrij om de afkeuring van de Kamer te interpreteren. De Kamer beoordeelde de regeringsdaden waarmee de regering bij haar verdere besluitvorming rekening moest houden. Deze conclusie van Thorbecke staat enigszins op gespannen voet met zijn stelling dat een minister ook moest aftreden wanneer de afkeuring door de Kamer onredelijk was. In dat geval zou de minister het oordeel van de Kamer ook zelf kunnen toetsen, en kunnen besluiten aan te blijven omdat het oordeel van de Kamer onredelijk zou zijn. Het verwerpen van een begroting op onredelijke gronden was in feite een votum van wantrouwen.

Naar aanleiding van het rapport van de onderzoekscommissie-Thorbecke over de aanvullende stukken van het buitenlands beleid, citeerde De Bosch Kemper uit het proefschrift van Ulrich Huber, *De gemotiveerde motie van orde*, dat de Kamer weliswaar haar gevoel moest kunnen uiten en daartoe verschillende mogelijkheden had, maar dat gemotiveerde of politieke moties van orde ongrondwettig waren.¹²⁵ Huber achtte gemotiveerde moties van orde ongrondwettig, omdat de grondwet deze besluiten niet kende. In de grondwet waren volgens hem voldoende andere rechten van de Kamer neergelegd, zoals goedkeuring van wetten en begrotingen, het recht van amendement, initiatief, interpellatie, enquête en adres aan de koning.¹²⁶

De Brauw reageerde dat alleen bij de begrotingsbehandeling kon blijken of er overeenstemming bestond tussen regering en Kamer. Iedere motie vond hij voor meer uitleg vatbaar. Zo zou hij de motie-Blussé met een kleine wijziging kunnen beamen, want hij was geen vriend van ontbindingen en zou in zoverre blijk kunnen geven van zijn afkeuring, zonder daarmee enig wantrouwen ten opzichte van de regering te willen uiten. Pijnappel wilde de neutrale conclusie van het rapport in positieve zin veranderen, maar volgens De Bosch Kemper was dat in strijd met de grondwet en zou Pijnappel een zelfstandig voorstel moeten indienen. De Brauw begreep echter niet wat Pijnappel wilde bereiken, terwijl Pijnappel zich op zijn beurt verzette tegen het idee van De Bosch Kemper. Hij was het ook niet eens met De Brauw, omdat juist bij een begrotingsbehandeling onduidelijke motieven een rol speelden. Uit dit alles blijkt hoe de conservatieven over elkaar heen buitelden in reactie op de oppositie van de liberalen. Zij waren het niet eens over de strategie en tactiek om de oppositie het hoofd te bieden. Er zat geen lijn in hun optreden. Het was dus niet verwonderlijk dat zij tegen elkaar werden uitgespeeld.

De Bosch Kemper verwees opnieuw naar het proefschrift van Huber, die zich verzette tegen de stelling van de liberale hoogleraar staatsrecht Buys dat de politieke motie van orde een eenvoudige variant was van het adres aan de koning. De hoogleraar wijsbegeerte en rechtsgeleerde Cornelis Opzoomer had volgens Huber hierop terecht geantwoord dat een motie van afkeuring informeel en oneerbiedig was, omdat deze buiten de koning omging.¹²⁷ Opzoomer was het inderdaad niet eens met Buys.¹²⁸ Opzoomer zag de basis voor een motie van afkeuring in het onbepaalde

recht van budgetverwerping.¹²⁹ Dit recht – de verwerping van het budget om redenen buiten de begroting zelf – achtte hij bij uitstek het kenmerk van het parlementair stelsel. Verder wees ook De Bosch Kemper erop dat de motie van afkeuring als politiek middel in het reglement van orde ontbrak. De rechten van de koning moesten worden geëerbiedigd, zoals verdedigd door hoogleraar Heinrich Escher te Zürich in diens *Handbuch der praktischen Politik*.¹³⁰ Verder vroeg De Bosch Kemper zich af hoe een krachtig centraal bestuur mogelijk bleef, indien het al door een motie van het parlement kon worden weggevaagd. Met een zodanig alvermogen van de parlementaire meerderheid zou de koning machteloos worden en zou in feite een republiek ontstaan.

Toen de motie-Blussé eenmaal was aangenomen, betoogde de thorbeckeaan Jacob Dam dat deze de Kamerontbinding letterlijk afkeurde. Verder herinnerde hij aan de brochure *Een woord ter overweging over eenige onbeschrevene politieke beginselen*, waarin De Bosch Kemper had betoogd dat een constitutionele koning bij een votum van wantrouwen uit politiek oogpunt zijn ministers moest ontslaan, omdat ze geen nut meer hadden. Kemper had erop gewezen dat het staatsleven in Engeland het meest ontwikkeld was en dat men daar vele moties van wantrouwen en adressen aan de koning had gericht om ministers te verwijderen. Hij had zelfs geschreven dat wantrouwen in het kabinetsbeleid desnoods bij de begroting kon blijken. De Bosch Kemper reageerde op Dam – die zich kennelijk niets aantrok van Thorbeckes onderscheid tussen afkeuring en een votum van wantrouwen – dat de situatie in Engeland anders was dan in Nederland en dat hij niet had gepleit voor politieke moties van orde in Nederland. Verder maakte de koning deel uit van de regering. Als de vertegenwoordiging moeite had met ministers, dan diende zij daarvan dus de koning op de hoogte te stellen. Hij las zijn voorstel voor een adres voor.

Het kabinet zou pas bij de begroting van Buitenlandse Zaken de kabinetskwestie stellen, zo bleek uit de *NRC*. De krant concludeerde dat deze handelwijze redelijk zou zijn.¹³¹ Kennelijk lag het toch gevoelig om de ontbinding ter discussie te stellen en daarvoor een motie te gebruiken. Op 31 maart repliceerde de *NRC* op de retorische vraag van het *Dagblad* of er sinds 1848 ooit een kabinet was geweest dat ten gevolge van een motie van orde was afgetreden, met de vraag of er ooit een kabinet was geweest dat zo'n afkeuring ten deel was gevallen.¹³² Zoals al in de kwestie-Mijer

bleek, was de politieke motie van orde een nieuwe uitvinding van de Kamer. Met de introductie van dit nieuwe middel om het regeringsbeleid aan de kaak te stellen, ontstond een nieuw evenwichtsmoment in de verhouding tussen de constitutionele machten.

Landsbelang en het verwerpen van de begroting

In het begrotingsdebat van april 1868 meende minister Heemskerk dat met het recht om begrotingen af te stemmen behoedzaam moest worden omgegaan, omdat het land daarmee in een onzekere toestand werd gebracht: 'Door afstemming van de Staatsbegroting plaatst men zich in een geval, dat alleen als noodweer tegen eene aperte krenking van regt of van 's lands belangen aan de Vertegenwoordiging is gegeven.'¹³³ Volgens hem was dat recht aan de staten en standen in Europa – in Nederland sinds de veertiende eeuw – gegeven om uitgaven te weigeren die te zwaar zouden zijn voor de draagkracht van de ingezetenen, en om weerstand te bieden aan rechtschending door vorsten.

Kamerlid De Bosch Kemper vulde aan dat het afstemmen van begrotingen om redenen daarbuiten gelegen, terugging op de middeleeuwse situatie waarin steden alleen gelden aan de vorst wilden afstaan als aan hun grieven werd voldaan. In de grondwetsherzieningscommissie van 1815 had de Zuid-Nederlandse politicus en historicus Jean Raepsaet (1750-1832) voorgesteld om begrotingen jaarlijks af te stemmen als bezwaren niet werden ingewilligd. De commissie had dit met bijna algemene stemmen afgewezen; Van Hogendorp achtte het in strijd met het stelsel van zijn grondwet en Elout vond dat men thans minder ruwe middelen had om de volksbelangen te verdedigen. Eind jaren twintig hadden de Belgen het voorstel opnieuw geagendeerd, maar nooit, zo stelde De Bosch Kemper, werd een begroting verworpen om een erbuiten gelegen reden: men achtte het een revolutionair middel dat slechts in uiterste omstandigheden kon worden toegepast. Die mening was ook de liberale Belgische politicus Charles de Brouckère (1796-1860) toegedaan in zijn *Répertoire de l'administration et du droit administratif*, hoewel hij er, aldus Kemper, vroeger juist voorstander van was geweest.¹³⁴ Volgens De Bosch Kemper werd er vanaf 1845 toch weer op aangedrongen om begrotingen om daarbuiten gelegen redenen te verwerpen. Thorbecke was er toen echter tegen

ingegaan; hij noemde het een staat van oorlog tegen de regering en vond dat men geen begroting moest verwerpen om een grondwetsherziening af te dwingen.¹³⁵ Bij de grondwetsherziening in 1848 was, zo stelde hij, de vraag opnieuw ter sprake gekomen, maar men concludeerde dat het een uiterst middel was, geheel buiten de grondwet gelegen. De Bosch Kemper meende dat Nederland een getemperde regeringsvorm kende waarin de Kroon noch de volksvertegenwoordiging of het volk overwicht moest krijgen, want anders zou een absolute monarchie, dan wel een absolute republiek ontstaan. Voor zover de ministers in het verleden als Kamerlid ook begrotingen om erbuiten gelegen redenen hadden afgestemd, hadden zij verkeerd gedaan. Een minister kon bij de discussie van een begroting om het vertrouwen van de Kamer vragen, maar de Kamer mocht de begroting niet om politieke redenen verwerpen. De NRC concludeerde dat De Bosch Kemper in 'zijn bekend pleidooi [...] tegen motiën van orde en afstemming van begrotingen om politieke redenen' eigenlijk bijna alleen stond.¹³⁶ Dat was een makkelijke manier om de ideeën van de conservatieven af te serveren. Deze denkwijze was echter, zoals De Bosch Kemper betoogde, ook die van de liberalen geweest.

Koorders was het eens met De Bosch Kemper dat begrotingen niet om daarbuiten gelegen reden verworpen konden worden en beriep zich voor dit standpunt op Stahl, Groen en op de 'twee coryfeeën van de liberale partij in Nederland': Thorbecke en Buys.¹³⁷ Koorders' stelling was alweer juist. Thorbecke had in een parlementaire rede in 1860 op dit principe een uitzondering gemaakt voor het geval dat politieke moraliteit in het geding kwam en zou deze uitzondering in 1870 verruimen in de 'Narede' bij zijn parlementaire redevoeringen voor het geval van zware grieven tegen het ministeriële beleid, maar hij bleef de noodzaak van vrijheid en zelfstandigheid van de regering vooropstellen.¹³⁸ Verder betoogde Koorders dat bij de begrotingsbehandeling helemaal geen vertrouwenskwestie speelde, omdat budgetteren onvermijdelijk was. Hij citeerde de Franse politiek denker en staatsman Pierre Royer-Collard (1763-1845), dat de koning bij afstemming van een begroting om politieke redenen er verstandig aan zou doen om zich tot het volk te wenden en samen de staat te redden.¹³⁹

Godefroi reageerde dat een minister bij goedkeuring van zijn begroting over gelden beschikte om zijn beleid uit te voeren. Als men geen

vertrouwen stelde in zowel het geldelijk beheer als de achterliggende politieke kleur, moest men de middelen weigeren. Godefroi betoogde dus dat een Kamerlid de begroting van een minister van een andere politieke richting al op die grond kon afkeuren. De liberaal Viruly Verbrugge beriep zich op de Franse literair criticus en senator Charles Sainte-Beuve (1804-1869), die had betoogd dat de waardigheid van de Kamer verloren zou gaan, als zij geen initiatief zou nemen.¹⁴⁰ Ook verwees hij naar de rede van Van Hogendorp bij de begrotingsbehandeling voor 1819. Hieruit bleek, aldus Viruly, de mogelijkheid om begrotingen om daarbuiten gelegen redenen te verwerpen: 'Er zal echter met den tijd een algemeen gevoel ontstaan omtrent de beste behandeling van zaken door de Regering. De staten-generaal zullen dienaangaande werken op de openbare meening, en deze zal terugwerken op de staten-generaal, maar dit vereischt eenigen tijd.'¹⁴¹ Viruly, die niet werd tegengesproken, gaf dit citaat echter een te enge interpretatie. Van Hogendorps rede ging namelijk niet zozeer over het verwerpen van begrotingen, als wel over de begripsvorming van ministeriële verantwoordelijkheid. Van Hogendorp had voorzien dat dit begrip zich verder zou ontwikkelen, waarbij de publieke opinie een rol zou spelen.

De Bosch Kemper toonde zich teleurgesteld dat niemand zijn betoog had bestreden dat het verwerpen van begrotingswetten om politieke redenen volgens de geschiedenis ongrondwettig was. Hij verwees nu naar de *Parlementaire redevoeringen*, waarin Thorbecke dit vergeleek met het uitoefenen van dwang tegen de koning om diens ministers te ontslaan.¹⁴² Thorbecke had in 1845 inderdaad betoogd dat hij de grondwetsherziening niet kon afdwingen door de begroting te verwerpen, omdat deze niet om redenen daarbuiten mocht worden verworpen. Alleen als de regering zich zou bezondigen aan wetsschending, zou de Kamer naar dit uiterste middel kunnen grijpen.¹⁴³ Koorders vulde aan dat hij Thorbeckes uitspraak dat de vrijheid van de Kroon om ministers te benoemen en ontslaan geëerbiedigd moest worden, moeilijk kon rijmen met de dwang om ministers te laten opstappen bij het afstemmen van begrotingswetten om redenen buiten de cijfers. Dit was een belangrijk punt. Zoals uit de voorgaande discussie blijkt, werd de rationaliteit ter wille van de strijd geofferd. De argumenten waren niet altijd logisch en coherent.

Heemskerk betoogde dat de bevoegdheid om begrotingen te verwerpen een buitengewoon middel was, dat men alleen in de dringendste noodzakelijkheid mocht gebruiken. Volgens hem waren de wezenlijke kwesties van het moment, namelijk de Indische zaken en het diplomatiek beleid, inmiddels bijzaak geworden. In het verlengde hiervan verweet het *Dagblad* Thorbecke dat hij, hoewel hij herhaalde malen had gezegd zijn bezwaren tegen het buitenlands beleid bij de behandeling van de begroting te zullen uiten, nu te kennen had gegeven dat dit beleid een ondergeschikt punt was. Ook ten aanzien van zijn mening over het recht van ontbinding en om begrotingen te verwerpen verweet de krant hem inconsequentie.¹⁴⁴ Saaymans Vader betoogde dat nergens in de grondwet stond dat begrotingen verworpen konden worden om redenen daarbuiten. Aan gewoonten mocht men niet de kracht van wet toekennen. Mede gelet op de verdiensten van de ministers was er ook geen dringende reden toe. De Bosch Kemper stelde opnieuw dat men niet had gereageerd op zijn stelling dat het volgens de grondwet niet mogelijk was om begrotingen om politieke redenen te verwerpen. Hij betoogde dat John Russell (1792-1878), een Engels liberaal politicus en regeringsleider, over de Engelse constitutie had geschreven dat begrotingen alleen in uiterste nood mochten worden verworpen.¹⁴⁵ Begrotingverwerping was in Nederland alleen gerechtvaardigd als noodweer tegen de Kroon, als middel buiten de grondwet tegen voorafgegane grondwetsschennis. In plaats van begrotingwetten te verwerpen, moest men een adres bij de koning indienen; vóór 1830 had men dit diverse malen gedaan. In 1848 had men hiervoor een speciaal grondwetsartikel opgesteld. De bedoeling van deze bepaling was om de koning bekend te maken met politieke belangen, zoals Thorbecke in diens *Aanteekening* had betoogd.¹⁴⁶ De betogen werden in de hitte van de strijd steeds scherper geformuleerd, de argumenten werden steeds verfijnder. Zoals vermeld, betoogde Thorbecke eerder inderdaad dat het verwerpen van de begroting een revolutionaire daad was.¹⁴⁷ Na de begrotingsverwerping op 28 april 1868 betoogde het *Dagblad* dat de grondwet door de begrotingsverwerping was herschreven en dat een Kamermeerderheid voortaan de koning bij motie van orde instructies kon geven over het beleid.¹⁴⁸

De vraag of de Kamerontbinding gerechtvaardigd was

Tijdens de begrotingsbehandeling in november 1867 meende Van Zuylen een tweede ontbinding in de toekomst niet te kunnen uitsluiten, omdat hiervan gebruik kon worden gemaakt wanneer de Kamer de bevolking niet meer afdoende zou vertegenwoordigen. Naar zijn mening zou het volk dan uitspreken of de ontbinding gerechtvaardigd was. Als de regering hierin mistastte, had zij een groot constitutioneel misdrijf gepleegd en haar reputatie verspeeld. Hij meende dat de ontbinding terecht was geweest, omdat 'de uitkomst [van de verkiezingen in najaar 1866 – ds] getoond heeft dat wij gelijk hadden, nu mogen wij met alle bescheidenheid zeggen dat het niet te pas komt ons die ontbinding langer te verwijten'.¹⁴⁹

Na verwerping van de begroting van Buitenlandse Zaken publiceerde de *NRC* een reactie van de *Nieuwe Utrechtsche Courant* op het advies van enkele conservatieve bladen om de Kamer te ontbinden: 'Indien men tot regel aannam, dat bij ieder verschil tusschen het ministerie en de Kamer eene Kamer-ontbinding moest volgen, zouden op het laatst de kiezers in het hoogste ressort over alle wetten beslissen, want zoo er eene wet verworpen was, zou de regering, door de ontbinding der Kamer, een beroep op het volk doen.'¹⁵⁰ In dat geval kon de volksvertegenwoordiging net zo goed worden opgeheven, aldus de *Nieuwe Utrechtsche Courant*. De krant vond ontbinding ook ongewenst, omdat de kiezers geen kennis van zaken zouden hebben. Overeenkomstig de liberale traditie zag zij het volk vertegenwoordigd door het parlement en wilde zij geen participatie van het volk op andere wijze dan via het parlement. De conservatieven daarentegen streefden naar een systeem van 'checks and balances' en zagen een beroep op het volk als tegenwicht voor de macht van het parlement.

Veel later pas zou directe volksinvloed, zoals bij een volksreferendum, een thema worden. Zo zou de liberaal Pieter Cort van der Linden (1846-1935), zoon van de eerdergenoemde thorbeckiaan Van der Linden, na zijn premierschap betreuren dat hij er niet in was geslaagd de volkswil tot onderdeel van het politieke systeem te maken. Hij vond dat de ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen gericht zou moeten zijn op het parlement, maar ook op de publieke opinie. Hij wilde een correctief scheppen op het overwicht van het parlement.¹⁵¹ In de periode 1866-1868 hadden de

liberalen juist belang bij het benadrukken van het overwicht van het parlement, omdat zij daar in de meerderheid waren. De conservatieven hadden toen nadruk gelegd op een sterke uitvoerende macht en de koning als beschermer van minderheden. De machtsstrijd tussen conservatieven en liberalen concentreerde zich op het parlement. Zo konden deze partijen hun politieke rol definiëren.

Van ontbinding kon alleen sprake zijn wanneer het een nog lopende zaak betrof of om een regeringsbeginsel ging, betoogde de *NRC*. Zij wees op de grondwetscommissie van 1848, die had gezegd dat ontbinding ertoe diende om na te gaan of de weerstand tegen het regeringsbeleid willekeurig of nationaal van aard was. Bij ontbinding moest sprake zijn van een conflict tussen regering en parlement waarbij een regeringsbeginsel was betrokken. Bij de afkeuring van de begroting van Van Zuylen ging het volgens de *NRC* om handelingen uit het verleden, zonder regeringsbeginselen voor de toekomst. Als men bij elk meningsverschil tussen regering en volksvertegenwoordiging zou ontbinden, dan werd de regering eigenlijk overgebracht op de kiezers, die geen verstand hadden van speciale kwesties.¹⁵² Opmerkelijk is het bezwaar van de *NRC* dat de 'regering' naar de kiezers zou gaan. Bij ontbinding zouden de kiezers namelijk alleen volksvertegenwoordigers kunnen kiezen. De kiezers konden hun keuze bepalen op grond van een beoordeling van het kabinetsbeleid, maar hadden geen enkele regeringsbevoegdheid. Met haar redenering impliceerde de *NRC* dus dat de Kamer wel degelijk meeregeerde of wilde meeregeren.

De redenering van de oppositie dat Kamerontbinding een uiterst middel was, zou volgens het *Dagblad* ook moeten gelden voor het omverwerpen van een kabinet. Zoals de Kamer de regering van de koning onmogelijk kon maken, zo kon de koning de Kamer ontbinden. Ook ging het *Dagblad* in tegen de suggestie dat de conservatieven na de eerdere ontbinding in 1866 geen meerderheid zouden hebben verkregen. De krant merkte op dat het koninklijk gezag erdoor was versterkt en dat de verhouding tussen de partijen was veranderd. Omdat de partijen vanaf dat moment even sterk waren, was een nieuwe ontbinding onvermijdelijk en moest het zuiveringsproces verder worden doorgevoerd.¹⁵³ In de *NRC* werd echter betoogd dat ontbinding alleen de waan van de dag diende en dat het volk of de kiezers geen deskundigen waren. Toegegeven werd dat Kamerleden niet op alle gebieden specialist konden zijn, maar dat gold nog

veel minder voor de kiezers. Men moest niet méér aan het volk vragen dan het kon begrijpen, anders zou in Nederland dezelfde willekeurige situatie ontstaan als in de zuidelijke Europese landen. In de Nederlandse traditie had de wet altijd centraal gestaan.¹⁵⁴ De *NRC* voerde nu dus een ander argument aan tegen ontbinding, namelijk dat het volk niet geschikt was om door middel van het stemrecht de richting aan te geven.

Naar aanleiding van het ontbindingsbesluit met het rapport van de ministers in de *Staatscourant* op 3 januari 1868, citeerde het *Dagblad* Buys over de vraag of de ontbinding gerechtvaardigd was. Buys nam afstand van Thorbecke en meende dat ook de beginselen van een kabinet-Thorbecke niet op een meerderheid zouden kunnen berusten. Buys vond dat Thorbecke alleen aan het bewind moest komen als hij kon rekenen op de Kamer, zoals tijdens zijn eerste kabinet in 1849, maar niet tijdens zijn tweede kabinet het geval was geweest. Verder wees het *Dagblad* erop dat Thorbecke als kabinetsleider ooit had verklaard dat hij van oppositie tegen het beleid van zijn minister van Buitenlandse Zaken een kabinetskwestie zou maken. Nu partijen in patstelling tegenover elkaar stonden, was er volgens de krant geen ander alternatief geweest dan ontbinding.¹⁵⁵ Het *Dagblad* verzette zich opnieuw tegen de stelling dat de Kamer alleen bij hoge uitzondering mocht worden ontbonden, nu naar aanleiding van het argument van de *Arnhemsche Courant* dat er in Nederland om de twee jaar gedeeltelijke verkiezingen waren. Het *Dagblad* betoogde dat de koning volgens de grondwet de Kamer juist onbeperkt kon ontbinden. Zoals eerder betoogd, meende de krant dat het ontbindingsrecht was bedoeld als tegenwicht voor het recht van de vertegenwoordiging om het kabinet omver te werpen en waren de gebruiksvoorwaarden daarom vergelijkbaar. Het door de *Arnhemsche Courant* gebruikte argument dat ontbinding alleen mogelijk zou zijn voor lopende zaken, vond de krant onbegrijpelijk, omdat de koning pas na een meningsverschil kon ontbinden. De ontbindingsbeslissing moest dus altijd volgen op een afgehandelde zaak, zoals verwerping van een wet of afkeuring van beleid.¹⁵⁶ Daarentegen noemde de *NRC* het kabinet arrogant, omdat het bij de kwestie-Mijer de verkiezingsuitslag had genegeerd door de Kamer te ontbinden en dit vervolgens na een jaar te herhalen, terwijl net tevoren verkiezingen waren gehouden. De krant betoogde dat een constitutioneel kabinet zich in een constitutioneel land aan de constitutie moest houden.¹⁵⁷ Zij repte met geen woord

over het feit dat de conservatieven weliswaar minder zetels, maar relatief meer stemmen hadden gekregen. Beide partijen ging het uiteindelijk om de meerderheid en de zeggenschap. Hoe die zeggenschap tot stand kwam, was niet relevant. De nadruk op de constitutie was een autoriteitsargument. De liberalen meenden dat de inhoud van de constitutie liberaal van aard was en dat de interpretatie daarom uitsluitend aan henzelf was voorbehouden. Anderzijds gaven de conservatieven met hun nadruk op het bestaande evenwicht tussen de constitutionele machten een behoudende interpretatie aan de constitutie.

Kamerontbinding als bevoegdheid of als noodzakelijkheid?

Tijdens zijn interpellatie bij de opening van de nieuwe Kamersitting begin maart 1868 betoogde Thorbecke dat iedereen zich over de ontbinding had verbaasd, omdat men ervan uitging dat die alleen in uiterste noodzaak zou plaatsvinden: 'De Grondwet had, dacht men, door haar voorschrift van gedeeltelijke ontbinding, aftreding van de helft der leden, om de twee jaren, gezorgd, dat de noodzakelijkheid eener algemeene ontbinding zich niet dan uiterst zeldzaam kon voordoen.'¹⁵⁸ Van noodzakelijkheid was volgens Thorbecke alleen sprake wanneer er geen ander middel was om dringende landsbelangen te beschermen. Hij wees erop dat ook in de ministeriële sluitingsrede van 27 december van 'gebiedende noodzakelijkheid' werd gesproken. Hij begreep niet op grond van welk dringend landsbelang het nodig was geweest om de Kamer binnen vijftien maanden opnieuw te ontbinden. Van Bosse vulde aan dat Van Zuylen op 20 november had betoogd dat een ontbinding met de daaropvolgende verkiezingen achteraf gerechtvaardigd moest worden, want anders zou het kabinet een constitutioneel misdrijf hebben begaan.

Jan Karel van Goltstein betwistte het betoog van Thorbecke, omdat nergens in de grondwet was geschreven dat ontbinding noodzakelijk moest zijn. Hijzelf steunde de regering omdat zij ondanks de internationale spanningen erin was geslaagd om Limburg los te weken van de Duitse Bond en een dam in de Oosterschelde had weten te bouwen. Van Eck was het niet eens met Van Goltstein dat ontbinding al mogelijk was bij een conflict tussen vertegenwoordiging en regering, en herhaalde het bezwaar van de *NRC* en de *Nieuwe Utrechtse Courant* dat de Kamer dan voort-

durend zou worden ontbonden. Ook was hij het niet eens met Heemskerk dat er angst bestond voor een ontbinding: 'er was geen *vrees*: wèl echter een diep besef dat door het opwekken van hartstogten op die wijze, door de partijen telkens zoo scherp tegenover elkander te zetten, er eene onaangename stemming in Nederland ontstaan zou, eene stemming die de burgerij vaneen zou scheuren'.¹⁵⁹ Godefroi concludeerde dat zijn onheilsprofetie van 22 februari 1867 was bewaarheid en dat het kabinet reactionair van aard was en ontbindingen zou gebruiken om de invloed van het parlement terug te dringen. Het gebruik van ontbinding als middel om te regeren was volgens hem al toegepast onder het ultrarechtse kabinet-Polignac in Frankrijk, en in Pruisen, Beieren en andere Duitse staten vóór 1866.

Fransen van de Putte vond dat het kabinet de centrale vraag in het debat – welk gewichtig landsbelang de nieuwe ontbinding had geëist – ontweek. Zoals Groen van Prinsterer al herhaalde malen had geopperd, gold de ministeriële verantwoordelijkheid zowel bij het aannemen van een portefeuille als bij de beslissing om aan te blijven. De ministers hadden bij beide ontbindingen de naam van de koning op de voorgrond gesteld, en daarmee een constitutionele zonde begaan. Zij hadden in plaats daarvan ontslag moeten nemen. Ook hadden zij moeten ingrijpen bij de conservatieve bladen die de liberale verkiezingskandidaten bleven afschilderen als vijanden van de Huis van Oranje. Kortom, deze verwijten van Van de Putte betroffen niet zozeer de regering als zodanig, als wel de conservatieve richting. Hij verweet de conservatieven dat ze er een potje van maakten, zowel in het kabinet als in hun kranten.

De twee ontbindingen hadden onterecht plaatsgevonden, omdat de kwesties daarvoor niet geschikt waren, meende de thorbeckeaan Van der Linden. De feiten waren namelijk al verlopen, terwijl ontbinding, aldus Van der Linden, alleen mogelijk was als de volksvertegenwoordiging de regering belette een maatregel van landsbelang uit te voeren. Bovendien was ontbinding volgens hem uitsluitend mogelijk wanneer ten gevolge daarvan een regel kon worden gegeven voor de toekomst. Van der Linden, die dit betoog had overgenomen van de *NRC*, negeerde daarmee het lopende debat over de ministeriële verantwoordelijkheid en de verschillende interpretaties die werden verkondigd. Hij vond dat het kabinet volksvertegenwoordigers had geschoffeerd die al twintig jaar vertrouwen

genoten; in die tijd waren Kamerleden niet snel geneigd hun zetel op te geven. Storm van 's-Gravesande voegde toe dat Donker Curtius in zijn rede van 4 oktober 1848 had gewezen op het geval dat ontbinding van de Kamer nodig was, wanneer een belangrijke wet werd afgestemd met een meerderheid van één of twee stemmen. In december was dat volgens hem het geval geweest, maar nu niet.

Rochussen was het een dag later met Thorbecke eens dat een ontbinding noodzakelijk moest zijn en zo min mogelijk moest worden toegepast, maar vond relatieve noodzakelijkheid ook voldoende. De ontbinding was noodzakelijk geweest, zo besloot Rochussen, om een meerderheid van één richting te verkrijgen. De Kamer was verdeeld in twee helften, zonder dat een van beide de overhand had. Er moest een meerderheid komen, groter dan één stem, die niet afhankelijk was van toevalligheden – zoals ziekte van Kamerleden – om stabiliteit en daarmee regeren mogelijk te maken. Kortom, Rochussen betoogde dat de ministeriële verantwoordelijkheid geen nut had als het parlement was verdeeld in twee partijen van ongeveer gelijke grootte. In dat geval dreigde de ministeriële verantwoordelijkheid een speelbal van partijpolitiek te worden. Dan was het beter om het ontbindingsrecht te laten prevaleren om de kiezer de verdeeldheid in het parlement te laten corrigeren. De katholieke conservatief jhr. Johan Verheyen stelde nog maar eens duidelijk dat Thorbecke eerder had beweerd dat ontbinding geen zaak van de Kamer was.

De liberaal De Bruyn Kops speelde het spel echter hard en wees, evenals Van Bosse, op de bewering van Van Zuylen tijdens de begrotingsbehandeling in november 1867 dat de regering een groot constitutioneel misdrijf zou hebben gepleegd, als zij met de ontbinding in najaar 1866 naar aanleiding van de motie-Keuchenius had misgetast. Volgens De Bruyn Kops bleek uit de begrotingsverwerping in november 1867 dat dit inderdaad het geval was, omdat de regering met de ontbinding geen Kamermeerderheid had verkregen. Vervolgens had de regering nog een keer de Kamer ontbonden. Hij vond dat de regering de volksvertegenwoordiging kleinerde, terwijl dit het enige orgaan was dat de bevolking vertegenwoordigde. De dagbladpers bestond immers, zo stelde hij, slechts uit partijstandpunten, die wellicht eerlijk waren geschreven, maar niet de stem van het volk vertolkten. Zoals andere liberalen stelde De Bruyn Kops het parlement centraal en hij had geen moeite met het daar-

aan verbonden censuskiesrecht. De dagbladen, die in feite wel voor iedereen toegankelijk waren, beschuldigde hij echter van vooringenomenheid.

Thorbecke constateerde op zaterdag 7 maart dat men zijn bezwaar, dat de ontbinding voor het landsbelang niet noodzakelijk was, had gepareerd met de wens om het bestuur nog enige tijd voort te zetten. Thorbecke miste bij dit antwoord zowel constitutioneel besef als gevoel voor gouvernementele waardigheid. Heemskerk antwoordde Thorbecke dat de beslissing over het al dan niet aannemen van het ontslag van ministers niet anders kon zijn dan een persoonlijke daad van de koning. De ministers hadden in het bijzondere geval verkeerd dat hun ontslag niet werd aangenomen. De ontbinding was weliswaar een daad van de koning, maar door het contraseign werd het kabinet daarvoor verantwoordelijk; dat was herhaaldelijk verklaard en ook opgenomen in het rapport van 2 januari. Verder wees Heemskerk op de uitlating van Donker Curtius bij de grondwetsherziening dat het afstemmen met een paar stemmen verschil aanleiding kon zijn voor ontbinding. Heemskerk wees erop dat het inhoudelijk aspect, namelijk het gunstig effect van het buitenlands beleid, in de hele discussie niet meer voorkwam. Het traktaat voorkwam dat Duitsland en Frankrijk elkaar Luxemburg gingen betwisten en voorzag bovendien in een arbitrageregeling. Verder stond de ontbinding van begin 1868 wel degelijk in relatie tot de begrotingsverwerping van november 1867, omdat de ontbinding moest worden beoordeeld naar de motieven die ertoe hadden geleid, aldus Heemskerk.

Thorbecke antwoordde dat de ontbinding een regeringsdaad was en dus was onderworpen aan de beoordeling van de Kamer. De bevoegdheid om deze specifieke regeringsdaad te beoordelen hoefde volgens hem niet met zo veel woorden in de grondwet te worden geregeld. De *NRC* herhaalde haar eerdere betoog dat de ontbinding onterecht was geweest, omdat de kritiek op het buitenlands beleid een afgeronde zaak betrof in plaats van toekomstige belangen of regeringsbeginselen.¹⁶⁰ Het betoog van de *NRC* dat de kwestie al was afgedaan, was niet helemaal juist, want de garantie ten opzichte van Luxemburg ging wel om toekomstige belangen. De *NRC* paste het criterium van afgedane zaak nogal willekeurig toe: bij begrotingsverwerping door de Kamer was dit criterium niet relevant, maar bij ontbinding door het kabinet wel. In feite betoogde de krant dat de reden van afkeuring er niet toe deed. Het feit dat een Kamermeerderheid geen vertrouwen in de minister stelde, moest voldoende zijn om

deze te doen opstappen. Het *Dagblad* beschouwde de poging van de conservatieven om de redelijkheid van het buitenlands beleid aan te tonen dan ook als uitstel van executie, omdat Thorbecke nadrukkelijk had verklaard dat hij geen verband zag tussen het buitenlands beleid en de vraag of de ontbinding al dan niet afkeuring verdiende.¹⁶¹ De krant verwees naar de *Tijd*, die de liberale leiders beschuldigde de koning en ministers geheel ondergeschikt te maken aan de Kamer, met de daar heersende meerderheid van de liberalen.¹⁶²

Het primaat van begrotingsverwerping boven Kamerontbinding

Na het paasreces op 21 april 1868 wees Thorbecke aan Dam op de uitspraak van Donker Curtius van 19 augustus 1848 dat het beter was een aantal kabinetten op te offeren dan eenmaal de Kamer te ontbinden. In de tweede plaats stelde hij: 'het regeren met ontbinding, zoo het al niet huldigt de, dan leidt het tot democratie, tot eene volkssouvereiniteit, die in strijd is met onze constitutionele instellingen'.¹⁶³ Het volk moest wel op afstand blijven. Afstand tot democratie was toen vrijwel onomstreden; niemand wilde 'democraat' zijn. Dam zag ontbinding als een soort beroepsmogelijkheid bij het volk tegen het oordeel van de Kamer. Hij vond dat hiervan alleen zeer spaarzaam en in speciale gevallen – het moest nut hebben voor de toekomst – gebruik mocht worden gemaakt.

Opvallend is dat de discussie tussen liberalen en conservatieven niet alleen in de Kamer, maar voor een belangrijk deel ook in de pers werd gevoerd. In de Kamer nam men daaruit argumenten over, zoals Thorbecke, Dam en Van Bosse, die betoogden dat ontbinding een uiterst middel was. Kamerleden gebruikten voor hun machtsstrijd in de politiek naar believen argumenten en gevoelens uit de pers. Het *Dagblad* verweet Van Bosse de *NRC* na te praten dat ontbinding een uiterst middel was. De krant signaleerde dat de liberalen arbitrair waren, omdat zij de ontbinding wel, maar het verwerpen van een begroting geen uiterst middel vonden.¹⁶⁴

De liberalen vonden echter dat het zwaartepunt bij de (liberale) Kamermeerderheid moest liggen en legden daarom nadruk op het recht van de Kamer in plaats van op dat van de Kroon. Het *Dagblad* was het eens met de *Tijd* dat er weinig goeds kon komen van de redenering van de liberale pers dat alles wijken moest voor de meerderheid: 'De meerderheid zal

altijd zwaarder wegen dan de minderheid; de natuur der dingen brengt het mede, en het ware ongerijmd die te willen veranderen. Wanneer echter eene meerderheid niet tevreden is met dit natuurlijk overwigt, maar zich gaat aanstellen of zij alleen woog, dan matigt zij zich meer aan dan haar toekomst, en dit is op het staatsgebied, despotisme.¹⁶⁵

Nadat de begroting op 28 april 1868 voor de tweede keer was afgesteld en in het land stemmen opgingen om de Kamer opnieuw te ontbinden, vroeg de koning eerst antirevolutionair Theo baron van Lynden van Sandenburg, daarop Van Reenen en vervolgens opnieuw Mackay als formateur van een nieuw kabinet. De koning zelf dacht dus niet aan een derde Kamerontbinding.¹⁶⁶ De *NRC* betoogde dat de begroting nu voor de tweede keer was verworpen vanwege een afgesloten zaak. Zij meende dat de Kamer niet kon worden ontbonden, omdat de kiezers alleen konden worden geraadpleegd over toekomstig regeringsbeleid; een niet-afgesloten zaak dus. De eerdere ontbinding was volgens de krant daarom alleen in het belang van de minister, en niet in het belang van het land geweest.¹⁶⁷ Saillant is dat de *NRC* veel strengere maatstaven voor een ontbinding dan voor een begrotingverwerping aanlegde, terwijl ze oorspronkelijk nagenoeg als elkaars pendant werden beschouwd. Vanaf 1848 en vooral vanaf 1866 hadden de liberalen het ontbindingsrecht steeds meer teruggedrongen, zo hadden zij dit bij de kwestie-Mijer beperkt tot kwesties van algemeen belang, hetzij van toekomstig beleid. Anderzijds blijkt uit het voorgaande dat de liberalen, met Thorbecke voorop, oorspronkelijk van mening waren geweest dat een begroting niet om politieke redenen kon worden verworpen.

Vergelijkingen met het buitenland

Opmerkelijk is dat tijdens de grondwetsherziening in 1848 vaak vergelijkingen met het buitenland werden gemaakt, vooral met het Engelse parlementaire stelsel. Men pakte echter alleen de elementen daaruit die te pas kwamen. Vergelijkingen met andere landen dienden de eigen stelling autoriteit te verlenen. In 1853 werden er echter geen vergelijkingen met het buitenland gemaakt. De Aprilbeweging met de daarmee samenhangende problemen rond de ministeriële verantwoordelijkheid kenmerkte

zich door een in zichzelf gekeerde houding van kabinet en Kamer.

Bij de Limburgse/Luxemburgse kwestie was een beroep in Kamer of pers op rechtsgeleerden of de situatie in het buitenland altijd een extra argument. Tijdens de daaraan voorafgaande kwestie-Mijer was dat niet anders. Het parlementair en journalistiek debat speelde zich af op hoog niveau en de deelnemers waren op zoek naar argumenten en overtuigingskracht. Kamerleden en pers konden er niet omheen hun literatuur te kennen. Wel deed men een beroep op buitenlandse bronnen of praktijken zoals het uitkwam. Het ging uiteindelijk om de Nederlandse situatie.¹⁶⁸ De verwijzingen naar de buitenlandse situatie dienden ertoe om de eigen mening met een schijnbaar neutraal argument te onderbouwen. Tegelijk probeerden partijen elkaar hiermee buiten het debat te plaatsen. Daarnaast gebruikten zij de buitenlandse literatuur om het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' meer inhoud te geven. Het relationeel karakter bood in de politieke strijd tussen liberalen en conservatieven onvoldoende houvast en daarom waren zij op zoek naar een regel. Door dit proces kreeg ministeriële verantwoordelijkheid inderdaad steeds meer het karakter daarvan.

Ofschoon het Engelse parlementair stelsel vanwege zijn langdurige traditie in de debatten veel werd aangehaald, vond men gelijkschakeling aan het eerbiedwaardig Engelse Lagerhuis allesbehalve vanzelfsprekend.¹⁶⁹ Men rechtvaardigde eigen standpunten vooral met een beroep op de Nederlandse parlementaire traditie. Terwijl het buitenland op Groot-Brittannië het beeld van een volwaardig parlementair stelsel projecteerde, was het begrip ministeriële verantwoordelijkheid ook daar in deze periode nog onbepaald en moest de verhouding tussen Kroon, kabinet, parlement en kiezer nog worden uitgewerkt.¹⁷⁰ Ironisch genoeg naderde het Nederlandse parlement steeds meer het idee dat over de Engelse praktijk heerste.¹⁷¹

Afronding

Uit het voorgaande moet blijken dat de Limburgse/Luxemburgse kwestie, evenals de kwestie-Mijer, niet zozeer conflicten waren tussen parlement en regering, maar tussen liberalen en conservatieven. De politieke

ontwikkelingen in 1866-1868 betroffen in essentie een strijd tussen partijen waarbij de verhoudingen tussen de constitutionele machten een belangrijke rol speelden. De vraag is dan ook in hoeverre de koning zich met het conservatieve kabinet kon verenigen. Wellicht had hij alleen maar met dit kabinet meegewerkt omdat hij in een defensieve positie verkeerde en geen andere keus had. Sinds de herziening van de grondwet in 1848 had het liberalisme als beweging aan momentum gewonnen. Ook de overgeleverde positie van het koningshuis kwam ter discussie te staan. Het was niet ondenkbeeldig dat de liberalen uiteindelijk voor afschaffing van het koningshuis zouden pleiten.

Liberalen en conservatieven wilden ieder de regering vormen en bestreden elkaar ook buiten het parlement, in kranten en brochures. Het parlement telde weliswaar een groot aantal oude heren, maar was niettemin een arena van harde strijd. De strijd concentreerde zich op de verhouding tussen de Kamer en de regering en daarin stond de ministeriële verantwoordelijkheid centraal.

Ministeriële verantwoordelijkheid was echter als beginsel weinig bepaald. De discussie erover blijkt veel aspecten bloot te leggen: homogeniteit en collectiviteit van het kabinet; de aanvaardbaarheid van een coalitie; de relatie tussen ministers en hun opvolgers; een dualistische of monistische relatie tussen kabinet en parlement; de aanvaardbaarheid van het recht om de Kamer te ontbinden; de bevoegdheden van de koning; het recht van Kamerminderheden; de aanvaardbaarheid om vanwege politieke motieven een motie tegen een minister in te dienen of een begroting te verwerpen.

Dualisme houdt in dat regering en parlement zich onafhankelijk tegenover elkaar gedragen. Bij de herziening van de grondwet was Thorbecke een groot voorstander geweest van dualisme, omdat hij vreesde dat anders een Kamermeerderheid haar wil aan de regering zou opleggen. Kenmerk van zijn dualisme was dat Thorbecke een sterke uitvoerende macht tegenover de Kamer wenste, die de almacht van de Kamer en een meerderheid daarin kon beteugelen. In dat verband kreeg de regering en in het bijzonder de koning het recht om functionarissen te benoemen.

Tijdens de gebeurtenissen van 1866-1868 kwam dit dualisme echter onder druk te staan en toonden Thorbecke en de liberalen zich op eens

voorstanders van een monistische relatie tussen parlement en regering. Nu de liberalen zelf de meerderheid in de Kamer bezaten, vreesde Thorbecke de wil van de meerderheid en het dualisme kennelijk niet meer. Monisme ging echter ten koste van ministeriële verantwoordelijkheid. Het viel ook niet te verwachten dat een regeringspartij die in het parlement de meerderheid bezat, zich kritisch zou opstellen ten opzichte van haar ministers, omdat zij zichzelf daarmee zou ondergraven. De conservatieven zagen in dat zij als minderheid buitenspel zouden worden gezet, wanneer het kabinet als verlengde van de Kamermeerderheid fungeerde. Bovendien zou het gedaan zijn met de zelfstandige macht van de koning, want ministers werden op die manier geheel in de parlementaire invloedssfeer gebracht.

De onschendbaarheid van de koning was nog niet duidelijk afgebakend; zij was zeker niet absoluut. De vraag in hoeverre de koning politiek verantwoordelijk was, zag men nog niet vanzelfsprekend in verband met de ministeriële verantwoordelijkheid. De Kamer breidde haar invloed verder uit en wilde zich in feite ook met benoemingen bezighouden. Er ontstond een tendentie tot meeregeren. Opvallend van de gebeurtenissen in 1866-1868 is dat de politieke motie van orde min of meer werd geaccepteerd om een signaal aan de regering af te geven. De conservatieven probeerden dit nieuwe middel af te houden, zeker omdat de liberalen daarmee probeerden hun kabinet omver te werpen, maar hun argument dat dit middel als zodanig niet in de grondwet werd genoemd, viel niet in vruchtbare aarde. De liberalen namen afstand van de grondwet. Zij gaven immers doelbewust nieuwe interpretaties aan de ministeriële verantwoordelijkheid en daaraan gekoppelde instrumenten, zoals het ontbindingsrecht, de motie en het budgetrecht. Door de loop der gebeurtenissen werden de spelregels van de ministeriële verantwoordelijkheid verder verkend en vervolgens werd een bepaalde interpretatie van de grondwet als algemeen geldend geaccepteerd.

Van koninklijk naar parlementair kabinet

Ondanks de machtsverdeling tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, en het dualisme tussen regering en parlement, trok een liberale Kamermeerderheid tijdens de crises van 1866 tot 1868 de uiteindelijke beslis-

macht naar de Tweede Kamer. Nieuw was dat de Kamer niet langer het benoemingsrecht van de Kroon accepteerde zonder ministeriële verantwoordelijkheid. Daarmee werd een precedent geschapen. In het vervolg zou de regering, zeker bij omstreden benoemingen, er beter aan doen met de Kamer te overleggen. Opvallend is dat benoemingen, toen al politiek geladen waren. Het duidt op volwassenwording van het systeem van politieke partijen, vooral als fracties in de Kamer. Centraal stond de tegenstelling tussen regeringspartij(en) en oppositie. Liberalen en conservatieven kozen daarbij een bepaalde positie. Beide partijen wisten hun positie goed te onderbouwen en bedienden zich van de media om hun boodschap uit te dragen.

De liberalen betoogden dat de ministeriële verantwoordelijkheid alle regeringsdaden omvatte en dat ministers dus op elk gebied en volledig verantwoording waren verschuldigd aan het parlement. De conservatieven vonden dat de vertegenwoordiging wel een oordeel mocht uitspreken, maar geen ander besluit daarvoor in de plaats mocht stellen. Het nemen van besluiten moest zijn voorbehouden aan de uitvoerende macht en die uitvoerende macht was de regering.

De Luxemburgse kwestie had twee aspecten. Allereerst keurden de liberalen het buitenlands beleid ten aanzien van Luxemburg af zonder dit beleid daadwerkelijk te toetsen. Het was een louter politieke daad. Ten tweede besloot de regering om de Kamer opnieuw te ontbinden, omdat zij vond dat de Kamer zich met het afstemmen van de begroting van Buitenlandse Zaken onredelijk gedroeg. Evenals de begroting keurden de liberalen ook de ontbinding af, opnieuw zonder inhoudelijk oordeel. Zij voerden in feite aan geen vertrouwen meer in het kabinet te hebben. De liberalen probeerden voor de vorm nog wel een argument te geven. Zo voerde Thorbecke aan dat de herhaalde ontbinding niet kon worden gemotiveerd met een beroep op het landsbelang. Intrigerend is dat Thorbecke zich nu op grond van het landsbelang uitsprak tegen Kamerontbinding. In 1866 had hij namelijk nog het recht van de regering erkend om de Kamer te passeren en de kiezer te laten beslissen over het gewenste regeringsbeleid. Nu een geheel andere kwestie dan in 1866 een rol speelde, vond Thorbecke opeens dat Kamerontbinding alleen in uitzonderlijke gevallen toelaatbaar was, namelijk wanneer het landsbelang in gevaar kwam. Deze veranderde opstelling van Thorbecke en zijn nadruk op het

landsbelang werd door alle liberalen overgenomen.

Het blijft een vraag waarom Thorbecke in deze crisis opeens van mening veranderde over de verhouding tussen de constitutionele machten en de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij heeft hiervoor geen redenen gegeven. Formeel bleef hij trouw aan het principe van een koninklijk kabinet.¹⁷² Het zal vermoedelijk zijn ingegeven door partijbelang.

In 1866 had Thorbecke afgedaan als onbetwiste leider van de liberalen, vervolgens nam men afstand van een belangrijk aspect van zijn constitutionele theorie, die ook ten grondslag lag aan de grondwetsherziening van 1848. Afgezien van de koning, die als onschendbaar werd gezien, werd vanaf 1868 duidelijk dat ministers uiteindelijk op alle gebieden ondergeschikt waren aan het parlement. Dat was een rigide uitwerking van het beginsel van ministeriële verantwoordelijkheid. Zoals uit de vele verwijzingen in kranten en in de Kamer blijkt, speelde de afbakeningsproblematiek rond dit begrip ook in het buitenland.

In dat verband is de opstelling van Thorbecke bij de eerste ontbinding veelbetekend: 'De vraag die Thorbecke in deze debatten echter ontweek, was wat er moest gebeuren als de koning een ministerie in het zadel hield dat niet op steun van een Kamermeerderheid kon rekenen. In de lijn van zijn al voor 1848 verwoorde opvattingen hierover, kon de Kamer een regering niet wegsturen. Dit zou de zelfstandigheid van de uitvoerende macht aan banden leggen en de ministers tot slaaf van de Kamer maken.'¹⁷³ In een Kamerrede op 25 april 1868 had Thorbecke nog voor de vorm uitgesproken dat men in Nederland een koninklijk kabinet kende, en niet een parlementair kabinet zoals in Engeland. Feitelijk eiste hij echter van het kabinet dat het zich gedroeg naar de liberale meerderheid en benaderde hij het dus als een parlementair kabinet. Zoals ook uit het voorgaande hoofdstuk over de kwestie-Mijer blijkt, hebben de gebeurtenissen van 1866 tot 1868 definitief een einde gemaakt aan het idee van een koninklijk kabinet. Het draaide voortaan om de Kamermeerderheid. In zijn eigen ministeriële praktijk had Thorbecke al zo weinig ruimte gelaten aan de koning, dat toen moeilijk meer gesproken kon worden van een koninklijk kabinet; hij regeerde liever zelf als krachtig leider.

De ontwikkeling van de begripsvorming over ministeriële verantwoordelijkheid draaide niet zozeer om het vertrouwensbeginsel. Zoals eerder is gebleken, werd dit beginsel al in 1848 toegepast. Wel was nieuw dat tijdens de Luxemburgse kwestie voor het verlies aan vertrouwen geen rechtvaardiging werd gegeven. De begroting kon zonder reden worden verworpen: de minister mocht niet meer als zodanig functioneren wanneer de Kamer geen vertrouwen had. Aangezien de Kamer het laatste woord bezat, besliste de liberale Kamermeerderheid uit opportunistische overwegingen dat de ministeriële verantwoordelijkheid een risicoaansprakelijkheid inhield. Ook als een minister niets te verwijten viel, moest hij opstappen als de Kamer haar vertrouwen opzegde. De ministeriële verantwoordelijkheid werd daarmee onderdeel van de parlementaire partijstrijd.

In de discussie deden de liberalen het voorkomen alsof al in 1848 meteen duidelijk was welke betekenis moest worden toegekend aan ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. Hun beeld dat de grondwet van 1848 volledige ministeriële verantwoordelijkheid impliceerde en dat de conservatieve regering daarvan in 1866 en 1868 moest worden overtuigd, was een *invention of tradition*. In hun retorica creëerden de liberalen voortdurend een idiosyncratisch beeld van de praktijk om hun argumenten kracht bij te zetten. Zij schiepen daarmee krachtige beelden die in de historische overlevering doorwerkten. Zo deden zij net alsof de hele Kamer tegen de regering was om te verbloemen dat zij zelf een oppositiestrijd voerden. Met hun uitvinding dat al sinds de grondwet van 1848 een traditie van volledige en tegenover de Kamer exclusieve politieke ministeriële verantwoordelijkheid had bestaan, beriepen zij zich met succes op het aan Groot-Brittannië toegeschreven model van een parlementair kabinet. Met dat model waren zij in staat de conservatieven definitief te verslaan en het machtsoverwicht in het constitutioneel bestel bij de liberale Kamermeerderheid te leggen.

De discussie over ministeriële verantwoordelijkheid ging voorts niet over het feit of ministers het vertrouwen van de Kamer moesten bezitten, maar over hoe ministers verantwoording moesten afleggen en hoe de verschillende constitutionele machten in evenwicht konden zijn. Zoals Van Nispen het uitdrukte, kon een teveel aan overmoed bij de volksvertegenwoordiging leiden tot een gebrek aan steun van de bevolking, waardoor

juist de regering overwicht zou krijgen, met alle gevolgen van dien. Het was nog onduidelijk hoe Kamerleden zich ten opzichte van een minister moesten gedragen, en andersom. Dat bleek ook uit de discussie over ambtenaren die Kamerlid waren geworden, of over oud-ministers in de Kamer die weer aan de macht probeerden te komen. Kortom, het ging erom hoe het parlementaire spel moest worden gespeeld. Daarbij waren ook de houding van de koning, Kamervoorzitter, adviserende colleges en kiezers van belang. In dat verband is opvallend dat de voorzitter van de Kamer in deze periode, Van Reenen, zich zeer conciliant opstelde. Hoewel hij gematigd conservatief was, probeerde hij zich neutraal op te stellen en een goed debat te bevorderen. Van Reenen zette daarmee de traditie voort van een Kamervoorzitter als een onafhankelijke redelijke bemiddelaar tussen partijen.¹⁷⁴

Opvallend is dat er inhoudelijk nauwelijks verschillen waren tussen liberalen en conservatieven. Zo constateerde het nieuwe liberale Kamerlid Sam van Houten dat er tussen hen een gering verschil in denkbeelden bestond.¹⁷⁵ Ook de Leidse hoogleraar rechten Buys zag tussen partijen weinig verschillen.¹⁷⁶ Evenmin als de conservatieven wensten de liberalen volkssoevereiniteit.¹⁷⁷ Thorbecke had in het verleden de uitsluitende bevoegdheid van de Kroon voor benoemingen verdedigd. Met de gebeurtenissen tussen 1866 en 1868 verlieten de liberalen deze gedragslijn vanwege partijpolitiek. Het conservatieve kabinet had kunnen ontstaan door verdeeldheid onder de liberalen en de aanwezigheid van dat kabinet benadrukte weer hun gebrek aan eenheid en de noodzakelijkheid om die te herstellen.

In het geweld om het conservatieve kabinet naar huis te sturen was het debat over ministeriële verantwoordelijkheid slechts een middel geweest. Aangezien daarin ook logische argumenten werden gebruikt, werden onbedoeld het leerstuk en de praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid uitvoeriger gedefinieerd. Het verloop van de discussie laat echter zien dat de liberalen er niet uit kwamen. De argumentatie van de conservatieven was te sterk om doorheen te breken.¹⁷⁸ Niettemin verwierpen de liberalen de begroting van Buitenlandse Zaken en daarmee werd de regel gevestigd dat het kabinet niet alleen het vertrouwen moest bezitten van de Kamer, maar ook dat het ontbreken van vertrouwen niet beargumenteerd of gerechtvaardigd hoefde te worden. Daarbij ontstond ook de regel dat de

Kamer een kabinet kon laten vallen door een begroting zonder reden te verwerpen. Thorbecke slaagde erin om één interpretatie van de grondwet en het optreden van de koning ingang te doen vinden en daaruit ontstond de overtuiging dat de ministeriële verantwoordelijkheid en het vertrouwen van het parlement het karakter van een regel hadden.

Deze nieuwe perceptie van het recht van budgetverwerping en van het vertrouwensbeginsel benadrukte het overwicht van de Kamer over koning en kabinet. De spelregels tussen de constitutionele machten werden opnieuw gedefinieerd. Het betekende dat het evenwicht tussen de macht van de Kamer en die van de regering, ofwel het dualisme, werd verbroken. Deze machtsverschuiving veranderde ook de perceptie van het ontbindingsrecht. Had Thorbecke in 1866 nog betoogd dat het de regering vrij stond van dit recht gebruik te maken, in 1868 betoogde hij en met hem de liberalen dat alleen in uitzonderlijke omstandigheden van het ontbindingsrecht gebruik mocht worden gemaakt, zoals in het geval dat het landsbelang dit eiste.

De liberalen hielden consequent vol dat een ontbinding als zodanig afkeurenswaardig bleef, wat er ook te zeggen viel van het buitenlands beleid. In feite betoogden zij dat de reden er eigenlijk niet toe deed, als de Kamermeerderheid haar vertrouwen in ministers ontzegde. Formeel stelden zij dat een ontbinding alleen maar in het landsbelang was als het geen afgedane zaken, maar een beginsel voor de toekomst betrof. De gebeurtenissen in 1868 gaven het ontbindingsrecht een impopulair karakter. Het was de conservatieven gebleken dat het ook weinig zin had om van het ontbindingsrecht gebruik te maken. De verkiezingen voor de Tweede Kamer vonden destijds zo frequent plaats – om het jaar voor de helft van de zetels – dat een verkiezing naar aanleiding van een ontbinding weinig toevoegde. Bovendien was het land zodanig in kiesdistricten verdeeld en waren de kiesverenigingen zo georganiseerd, dat een verschuiving in het stemgedrag, als deze al plaatsvond, geen grote directe gevolgen had voor het aantal zetels van een politieke stroming. De verschuiving van de macht naar de Tweede Kamer bracht ook mee dat de plaats van het koningshuis verder werd gemarginaliseerd: de liberale interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid betekende dat de monarch geen zelfstandige rechten meer had.

Definitie van het politieke metier in het parlementair bestel

De gebeurtenissen in 1866-1868 getuigen niet alleen van een strijd tussen partijen, maar ook van een strijd binnen partijen. De achtergrond van de conflicten was een breuk onder de liberalen, waarbij de almacht van Thorbecke niet meer vanzelfsprekend was, en een breuk onder de antirevolutionairen, waardoor Groen en Keuchenius verdwaald raakten in het liberale kamp. De liberalen werden in twee kampen verdeeld, omdat Fransen van de Putte naast Thorbecke opstond en ook leidersaspiraties had. Deze scheuring in de liberale partij betekende het einde van de hegemonie van Thorbecke. Zoals door Kamerleden van diverse pluimage, zoals Godefroi en De Brauw, werd opgemerkt was de sfeer in de Kamer niet zuiver meer. De liberalen probeerden met een beroep op de ministeriële verantwoordelijkheid hun interne eenheid weer te herstellen.

De interne verdeeldheid van de liberalen en de discutabele positie van Thorbecke als hun leider raakten door de strijd met de conservatieven op de achtergrond.¹⁷⁹ De gepolariseerde sfeer tussen de liberalen en conservatieven bleek uit een publicatie in 1869 van parlementaire portretten door Kamerlid Jonckbloet onder pseudoniem, waarin hij die van de conservatieve leden met vitriool overgoot.¹⁸⁰ De tweejarige strijd had kennelijk zo veel rancune nagelaten dat hij hun – ondanks de liberale overwinning – nog een trap nagaf. De gebeurtenissen van 1866 tot 1868 leerden dat de beoordeling van het parlement niet rechtvaardig, redelijk of juist hoefde te zijn, maar ook een arbitrair of zuiver opportunistisch karakter kon hebben. Eigenlijk werd toen het politieke metier in een parlementair bestel nader gedefinieerd. Niet als logisch, rechtvaardig of doelmatig, maar vooral als arena van strijd om bepaalde wensen.

Met de gebeurtenissen in 1866-1868 werden de diverse stromingen verder als partij afgebakend. De groeperingen moesten wennen aan verschillende posities binnen het parlementair bestel. De liberalen moesten wennen oppositiepartij te zijn en uitvinden hoe men oppositie moest voeren. Ook moesten partijen regels afspreken hoe belangrijke ambten werden vervuld. Deze gebeurtenissen leidden dan ook tot een verdere volwassenwording van het parlementair bestel. De partijpolitiek zette zich voort in de pers. Het aftreden van Mijer vormde de opmaat tot de machtsstrijd tussen twee stromingen, waarbij het negatieve beeld van de conservatie-

ven – die zouden hebben geprobeerd om de grondwet van 1848 terug te draaien – in de geschiedschrijving is gaan overheersen, terwijl uit het voorgaande blijkt dat juist de liberalen op hun beurt radicale interpretaties aan de grondwet hebben gegeven. Hun offensieve strategie en hun interpretaties van de ministeriële verantwoordelijkheid waren succesvoller dan die van de conservatieven, zoals met hun advies van de dertien hoogleraren. De liberalen hadden dan ook drie grote kranten tot hun beschikking – de *NRC* in Rotterdam, het *Handelsblad* in Amsterdam en hun traditionele *Arnhemse Courant* – terwijl de conservatieven met het *Dagblad* eigenlijk maar één grote landelijke krant bezaten. In de periode na 1868 zouden de liberalen de conservatieven met succes verder marginaliseren en hen uiteindelijk dwingen hetzij tot de liberalen hetzij tot de confessionelen toe te treden.

Hoewel met de ontbindingen een beroep op de kiezers werd gedaan en de strijd zich ook in de pers afspeelde, werd het volk door de politiek op zekere afstand geplaatst. Liberalen noch conservatieven voelden ervoor om het volk directer in de politiek te laten participeren. Nederland kende geen volkssoevereiniteit en dat wilden de partijen graag zouden houden. Zij stelden dat de kiezers, die zij gemakshalve met het volk vereenzelvigden, niet voldoende deskundig waren. Een terughoudende rol gold ook voor adviseurs van de Kroon, zoals de voorzitters van de Kamers en de vicepresident van de Raad van State. De koning mocht hun op individuele basis buiten de ministers om advies vragen, zoals bij een kabinetsformatie of ontbinding van het parlement. Evenals andere adviseurs, konden deze personen de koning bepaalde ideeën aanreiken, die hij dan onder de aandacht van ministers kon brengen. Uiteindelijk waren echter de ministers bevoegd tot regeringshandelingen. De partijen verschilden alleen van mening in hoeverre en aan wie een minister verantwoording moest afleggen.

Het lijkt alsof de liberalen zich stoorden aan het beeld dat de conservatieven hadden van de constitutionele instellingen en de verhoudingen daartussen. De liberalen wilden geen machtsevenwicht tussen de verschillende staatsorganen en geen koning met eigen bevoegdheden, maar een centrale rol voor de Kamer en een in het verlengde van de Kamer gevormd kabinet. Deze monistische visie op de relatie tussen parlement en kabinet, die exclusieve ministeriële verantwoordelijkheid veronderstelt, botst

op de klassieke opvatting van 'checks and balances'. De liberalen streefden in feite een terughoudende rol van de staat en een centralistische politiek na, met als voedingsbodem het verzet tegen de inertie en het gekonkel onder de oude Republiek. In de tweede helft van de achttiende eeuw, zeker in de Bataafse tijd vanaf 1795, was steeds meer verzet ontstaan tegen de dominantie van de afzonderlijke provinciën en het gebrek aan leiderschap. De Franse Revolutie had het ontstaan van de eenheidsstaat bevorderd en in 1868 streden de liberalen nog steeds voor verdere doorvoering daarvan. Dit verklaart ook waarom de liberalen accepteerden dat Thorbecke zich als leider van kabinetten en als minister zo dominant gedroeg. Als hun leider zorgde Thorbecke voor eenheid van beginselen en hij modelleerde de Nederlandse staat naar liberaal patroon.

Uit het voorgaande blijkt dat zowel conservatieven als liberalen zich nauwgezet bezighielden met de regels van het parlementair bedrijf.¹⁸¹ Niet zozeer met de inhoud, als wel met de vorm waarin politiek bedreven zou moeten worden. Ook de vraag welke regels eigenlijk golden en hoe regels moesten worden geïnterpreteerd, was opportunistisch van aard en een speelbal in de partijstrijd. De argumenten voor een bepaalde interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid waren dan ook niet altijd logisch of coherent. De partijpolitiek van 1866-1868 vormde de aanzet tot steeds meer partijvorming. In de jaren 1866-1868 kristalliseerde de ministeriële verantwoordelijkheid verder uit. De gebeurtenissen laten zien dat de liberalen hun eigen traditie maakten en dat de grondwetsherziening van 1848 daarin werd ingepast in plaats van andersom.¹⁸² Zij braken nu met hun eerdere standpunten, omdat deze niet meer ver genoeg gingen. Het veelvuldig beroep van de liberalen op de grondwet van 1848 was een partijpolitieke strategie. Zij schiepen zo het beeld dat zij de continuïteit en het anker van de Nederlandse politieke traditie vormden en maskeerden zo behendig dat zij een andere uitleg gaven aan de grondwet en parlementaire gewoonten.

Kortom, de kwesties-Mijer en -Luxemburg boden het decor voor een partijstrijd leidend tot een dominante rol van de Kamermeerderheid en tot verdergaande partijpolitiek. De gebeurtenissen leidden tot vermindering van het dualisme; het kabinet kreeg een meer parlementair dan koninklijk karakter. De partijverhoudingen waren er duidelijker door geworden.

In de oppositie kon een partij van alles proberen om het kabinet tot aftreden te dwingen. Het kabinet mocht de Kamer niet meer zomaar ontbinden. Duidelijk werd dat de partijen in het parlement het primaat hadden. Zo is 1868 een mijlpaal in de ontwikkeling van partijdigheid.¹⁸³

Beide kwesties leidden tot een doorbraak van het parlementarisme, waarbij de koning definitief op een zijspoor werd gerangeerd. De tussen 1866 en 1868 verder uitgekristalliseerde ministeriële verantwoordelijkheid had de beslissende macht blijvend bij het parlement gelegd en van het koningschap een meer ceremoniële functie gemaakt. Het zou niet lang meer duren totdat nieuwe antirevolutionaire aanwas, in het bijzonder Abraham Kuyper, zou besluiten tot de oprichting van een georganiseerd partijapparaat. Dat was het antwoord op de uitdaging van de liberalen. Het was echter tevens een antwoord binnen een zich verder ontwikkelend constitutioneel systeem.