



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).

1884 en 1901: nieuwe rollen voor staatshoofd en minister-president

Vóór de grondwetsherziening in 1848 vormde de koning nagenoeg in zijn eentje de regering. Er waren weliswaar ministers, maar die waren allereerst aan hem verantwoording verschuldigd. De ministeriële verantwoordelijkheid was dus vooral op de koning gericht. In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde welke plaats de monarchie aan het einde van de negentiende eeuw innam tussen de andere constitutionele machten. Daarbij gaat het vooral om de plaats van de koning binnen de regering en hoe de ministeriële verantwoordelijkheid daardoor werd beïnvloed.

Deze verdere ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt geschetst aan de hand van twee gebeurtenissen. De eerste is het debat over het regentschap en de troonopvolging in 1884 nadat de twee kroonprinsen vrij kort na elkaar plotseling waren overleden en koning Willem III al ernstig tobde met zijn gezondheid. Opeens was in de directe lijn alleen een vrouw als troonopvolger beschikbaar. Omdat Wilhelmina minderjarig was, kwamen de Staten-Generaal bijeen om te zorgen voor een regentschap. Met de regeling van een regentschap ten behoeve van Wilhelmina werd impliciet haar vrouwelijke troonopvolging geaccepteerd. Bovendien werd voorzien in een vrouwelijke regent, die ook nog een Duitse prinses was. De vraag is hoe de Kamer en de pers dachten over de nieuwe realiteit van een vrouwelijke troonopvolging in relatie tot de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. Zoals zal blijken vond een fundamentele discussie plaats over het karakter van de constitutionele monarchie.

De tweede gebeurtenis was de formalisering van het minister-presidentschap door Abraham Kuyper aan het begin van zijn kabinet in 1901.

Kuyper zette de premier neer als eerste onder de gelijken en tegenover de vorst. Het gevolg hiervan was dat het kabinet een meer zelfstandige status kreeg. Koning en kabinet werden zo als constitutionele machten duidelijk gescheiden. Nagegaan wordt hoe de Tweede Kamer en dagbladen op deze maatregel reageerden en hoe Kuypers optreden moet worden geplaatst ten opzichte van eerdere ontwikkelingen rond premierschap en constitutionele machten. Beide gebeurtenissen leidden tot een verandering in de betekenis en functie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Voor deze ontwikkelingen zijn het antirevolutionaire dagblad *De Stan-daard* en de liberale *NRC* bestudeerd. Zoals ook uit de debatten zal blijken, stonden in deze jaren vooral de liberalen en de antirevolutionairen tegenover elkaar. De conservatieven bestonden als politieke groepering niet meer en waren opgegaan in antirevolutionairen of liberalen. Sinds Abraham Kuyper het leiderschap van de antirevolutionairen had overgenomen van Groen van Prinsterer, had hij er een partijorganisatie van gemaakt. Politieke partijvorming was voor hem ondergeschikt aan zijn antirevolutionaire levensbeschouwing en hij had de partij verbreed met maatschappelijke organisaties, zoals bladen, scholen en verenigingen.

Het perspectief van een vrouwelijke troonopvolging in 1884

Het niet gelukkige huwelijk tussen Willem III en Sophie van Württemberg had sporen nagelaten bij hun twee zonen, Willem en Alexander. De verhouding met hun vader was erg slecht. Willem en Sophie waren ten slotte in 1853 gescheiden van tafel en bed. Nadat Sophie in 1877 was overleden, was Willem III hertrouwd met de keurige Duitse Emma, prinses van Waldeck-Pyrmont. Uit dit huwelijk werd in 1880 Wilhelmina geboren. De kroonprins was in 1879 overleden te Parijs, waar hij een losbandig leven had geleid, zeker nadat Willem hem geen toestemming had gegeven om een Nederlandse gravin te trouwen. De jongste, die een slechte gezondheid had en weinig in het openbaar verscheen, overleed plotseling in 1884.¹

Omdat er nu geen volwassen kinderen meer waren, was er in 1884 voor de regering aanleiding een eventueel regentschap te regelen. Willem III was op leeftijd, terwijl Wilhelmina pas vier jaar oud was. Met de behan-



Een foto uit 1868 van koningin Sophie (1818-1877), eerste gemalin van koning Willem III. Haar beide zonen overleden niet lang na hun moeder (in 1879, resp. 1884) en brachten daardoor de monarchie aan het wankelen.

deling van de wet op het regentschap kwam het koningschap in de volle schijnwerpers te staan. Was de ministeriële verantwoordelijkheid zo krachtig geworden dat de monarch of zijn persoonlijkheid er eigenlijk niet meer toe deed? De Kamer moest nu oordelen over de continuïteit van de monarchie. Ook was het de vraag wat zij ervan vond als het regentschap zou worden toevertrouwd aan een Duitse prinses als Emma. De Duitse keizer aasde op de Nederlandse troon. Ten slotte was het ook de vraag wat zij vonden van Wilhelmina: een vrouwelijke troonopvolger. Een vrouw op de troon was ongehoord en tegen de traditie. Meer in brede zin werd de vraag hoe men eind negentiende eeuw aan keek tegen de constitutionele monarchie. Kon het koningschap als factor in de relatie tussen kabinet, Kamer en kiezer wellicht worden gemist?

De Duitse en Franse bladen waren in ieder geval al met elkaar in gevecht om de Nederlandse troon. Deze lag immers praktisch voor het grijpen, wanneer ook de koning en zijn vierjarig dochtertje overleden zouden zijn.² Al eerder had de *Times* beweerd dat het overlijden van prins Alexander tot een Europese kwestie zou uitgroeien. De *Norddeutsche Allgemeine Zeitung* had echter minachtend gereageerd. Het bericht dat Duitsland binnenkort zijn lang gekoesterde annexatieplannen ten opzichte van Nederland zou uitvoeren, verwees zij naar het rijk der fabelen. De Nederlandse grondwet liet volgens haar geen vreemde inmenging bij de troonopvolging toe.³ De Duitse krant *Germania* raadde Nederland echter aan om voor het regentschap steun te zoeken bij een grote mogendheid; uit de aard der zaak kon dat, aldus de krant, alleen Duitsland zijn. Het was volgens *Germania* de enige mogelijkheid om annexatie te voorkomen, die zeker bij een zwak regentschap onontkoombaar zou zijn.⁴ De *Times* besprak de Duitse troonpretendenten, maar zag in Emma, vanwege de moeder-dochterrelatie en de internationale verhoudingen, de meest geschikte regent.⁵

De *NRC* stelde vast dat de troonopvolging gewoon in de grondwet was geregeld en dat nu Wilhelmina de eerste aangewezen was en daarna achtereenvolgens een aantal Duitse pretendents, tenzij de koning een ander voorstel zou doen. Hoewel de *NRC* nogal nuchter nu Wilhelmina als eerste kandidaat zag, liet zij wel zien hoezeer alle buitenlandse pretendents waren verbonden met het Huis van Oranje. De krant nam als vanzelf aan dat een huwelijk van Wilhelmina tot gevolg zou hebben dat de



Koningin Emma (1858-1934) en prinses Wilhelmina (1880-1962) in 1884 samen op de foto. In dit jaar werd voorzien in een vrouwelijke troonopvolging. De jonge Duitse Emma had koning Willem III toch nog een nakomeling weten te schenken en daarmee leek de continuering van het Huis van Oranje veiliggesteld.

kroon werd overgedragen aan het Huis van haar echtgenoot; daarom vond zij het belangrijk dat er voor een dergelijk huwelijk toestemming nodig was van de Staten-Generaal.⁶

Het koningshuis als fundament of ornament?

Het antirevolutionaire dagblad *De Standaard* was aanvankelijk minder positief over het perspectief dat Wilhelmina ooit koningin zou worden. Het blad concludeerde spijtig dat het Huis van Oranje dan in mannelijke lijn zou zijn uitgestorven. Ook was het van mening dat de naam 'Oranje-Nassau' bij een huwelijk van Wilhelmina en eventuele kinderen niet langer verbonden zou zijn aan de troon.⁷ *De Standaard* keerde zich echter niet openlijk tegen Wilhelmina en gaf geen voorkeur aan een – mannelijke – buitenlandse pretendent. Toch kon zij niet nalaten te verwijzen naar een Duits blad dat een regentschap van Emma de zwakst mogelijke regering zou opleveren.

Een paar dagen later, op 30 juni, stelde *De Standaard* echter in een hoofdartikel dat niemand beter dan koningin Emma het regentschap zou kunnen vervullen, de 'edele Vorstin, die reeds zoo menig hart in ons land gestolen heeft'. Volgens de krant zou zij het best kunnen waken over de belangen van haar kind.⁸ Elders in de krant stelde de redactie dat de pers nu maar eens moest ophouden met het speculeren op het uitsterven van het Huis van Oranje, omdat er nog steeds een prinsesje was dat prima koningin zou kunnen worden: 'Nog is de Oranjezon niet onder gegaan, nog rest ons na den Koning een vrouwelijke spruit van den Oranjeboom, waarin God het geslacht, zij het ook onder een anderen naam en wat niet onmogelijk is als Nassau-Oranje zou kunnen doen voortleven.'⁹ Dit is een duidelijke omslag in de opstelling van *De Standaard*. Kennelijk achtte zij het (opeens) ongewenst om de troonopvolging van Wilhelmina ter discussie te stellen.

De Standaard meende dat het Nederlandse volk werd gekastijd voor zijn zonden en ongerechtigheden. Zij verwees naar een ander blad, dat zich afvroeg welke band het door partijschappen verscheurd volk dan bijeen zou houden en waar het middelpunt zou zijn 'waarom zich ons volk zonder Oranje, scharen zal, als gevaren dreigen en onze nationaliteit

wordt bedreigd?’¹⁰ Hiermee werd gedoeld op de functie van de monarchie als drager van de nationale eenheid. De door *De Standaard* geciteerde pers heeft het niet over hoe het land dan geregeerd moest worden, maar over hoe het volk dan een richtpunt zou hebben. Het Huis van Oranje garandeerde de nationale identiteit. Natuurlijk meende de krant dat de monarchie daarin werd bijgestaan door de christelijke god die zich over Nederland zou willen ontfermen. Het punt is echter dat zij de monarchie dus veeleer een symbolische en ceremoniële functie, dan een werkelijke macht toedacht. Dat was wellicht de reden dat geen enkele door haar besproken Nederlandse krant het belangrijk vond wie na Wilhelmina kroonpretendent zou zijn. De crux was dat het Huis van Oranje kennelijk als nationaal middelpunt en symbool van eenheid onvervangbaar was, maar als bestuurlijke factor niet meer zo belangrijk werd geacht.

Op 29 juli 1884 kwamen beide Kamers krachtens de grondwet in verenigde vergadering bijeen om het wetsontwerp over het regentschap te behandelen. Het koninklijk besluit van 18 juli om het ontwerp aan beide Kamers voor te leggen, sprak echter al van ‘benoeming van eene Regentes’.¹¹ Voor het geval dat prinses Wilhelmina bij de troonsbestijging minderjarig zou zijn, wees het wetsontwerp koningin Emma aan als regentes ‘gedurende Haren weduwelijken staat’.¹²

In zijn openingstoespraak stelde minister van Binnenlandse Zaken, de conservatief Jan Heemskerk – formateur en sinds 1868 voor de tweede keer minister –, dat de regering met volle overtuiging het voorstel neerlegde om een eventueel regentschap aan Emma op te dragen. Hij vond het onnodig om dit voorstel uitvoerig toe te lichten en volstond met te wijzen op het landsbelang, het koninklijk vertrouwen en ‘de deugden en gaven van verstand en hart’ die Emma bezat en haar moederschap.¹³ In één adem liet hij daarop volgen dat deze keuze zou stroken met de wens van het Nederlandse volk, dat Emma had leren waarderen. Ten slotte zinspeelde Heemskerk er nog op dat de Kamerleden er wel naar zouden snakken om Den Haag achter zich te laten en van de zomer te gaan genieten, maar dat dit wetsontwerp toch echt haast had. Impliciet leek hij hiermee de boodschap af te geven dat de Kamerleden er niet moeilijk over moesten doen, omdat het anders lang kon gaan duren en zij hun vakantie wel konden vergeten. Dat was een staaltje machtspolitiek ten behoeve van de monarchie.

De liberaal jhr. Frans van Eysinga, op grond van zijn voorzitterschap van de Eerste Kamer voorzitter van de verenigde vergadering, stelde voor het wetsontwerp onder de leden te verspreiden. De liberaal Willem Viruly Verbrugge ging akkoord met de kanttekening dat de vergadering het wetsvoorstel niet uitvoerig zou kunnen behandelen. Het was namelijk de vraag of de Kamers in verenigde zitting het recht van amendement zouden hebben. Daarvoor zou het reglement van orde moeten worden aangepast. Gelet op het seizoen, had niemand hier zin in en evenmin om een groot principiële debat te voeren.

De *NRC* deed er verslag van en publiceerde tevens het wetsontwerp en de toelichting. Principiële vragen liet zij daarbij achterwege. Zij deed het opnieuw voorkomen alsof de wet op het regentschap tot de normaalste zaken van de wereld behoorde.¹⁴ In een redactioneel artikel in de derde aflevering van die dag schreef de *NRC* dat het wetsontwerp aan de Kamers was aangeboden door de 'premier', terwijl dat bij een soortgelijk wetsvoorstel in 1850 de minister van Justitie was geweest.¹⁵ Intrigerend is dat de *NRC* sprak van een premier en ook dat deze het wetsontwerp over het regentschap onder zijn hoede nam. Er zou in de twintigste eeuw immers een speciale relatie ontstaan tussen premier en koninklijk huis.

De opmerking van Heemskerk over de vakantie van de Kamerleden had kennelijk effect, want de rapporteurs die namens de Kamers een verslag moesten opstellen waren al een dag na hun benoeming klaar. Zij schreven dat enkele Kamerleden een voorkeur hadden voor een mannelijke regent. De desbetreffende Kamerleden wezen, aldus het verslag, op de geschiedenis en op de argumenten die in 1850 waren aangevoerd bij de benoeming van een mannelijke regent ten behoeve van de toenmalige kroonprinsen. Bovendien zou het regentschap volgens deze Kamerleden moeilijk te combineren zijn met het moederschap en de voogdij over prinses Wilhelmina.¹⁶ Nog dezelfde dag stuurde de regering haar memorie van antwoord. De regering stelde onder meer dat vrouwen in Nederland, Engeland en Frankrijk eerder met succes de regering of een regentschap hadden uitgeoefend.¹⁷

Voorzitter Van Eysinga stelde voor om het wetsvoorstel twee dagen later te behandelen, maar de katholieke priester Herman Schaepman deed het tegenvoorstel om het de volgende dag te behandelen. De Kamerleden wilden er kennelijk vanaf, want Schaepman kreeg zijn zin. Misschien was

het wel een strategische keuze, want omstreden voorstellen zijn vaak eerder haalbaar als ze snel worden afgehandeld. In de *NRC* stond prominent dat het wetsvoorstel over het regentschap volgens het verslag van de rapporteurs door de overgrote meerderheid ‘volkomen strookend [was] geacht met den geest en den wensch van het Nederlandsche volk’.¹⁸ De *NRC* noemde niet de naam van Emma en verborg zich, net als de regering, achter het volk. De discussie over de erfopvolging ging zij uit de weg. Kennelijk kon zij zich erin vinden dat de monarchie een vrouwelijk karakter zou krijgen, alsook dat Emma regentes zou worden. Wel stelde zij nog dat enkele leden, vanwege het landsbelang en het aanzien van het koningschap, het regentschap hadden willen opdragen aan een man. De *Standaard* besteedde helemaal geen aandacht aan de behandeling van het wetsontwerp.

De liberaal jhr. Joan Huydecoper van Maarsseveen opende het debat met de hoop namens de meerderheid van de commissie van rapporteurs dat hun rapport een goede weergave was van de diverse opmerkingen en vragen en ook getuigde van de gunstige indruk die het wetsontwerp op het merendeel van de Kamerleden had gemaakt. Namens het merendeel van de commissie wees hij erop dat het ontbreken van een regeling tot ‘zeer ernstige gevolgen zou kunnen leiden’.¹⁹ Zij vonden dat de aanwijzing van Emma tot regentes in het landsbelang was en vertrouwden erop, aldus Huydecoper, dat het wetsontwerp geen aanleiding zou geven tot ernstige bestrijding en met overgrote meerderheid, zo niet met algemene stemmen zou worden aangenomen.

De radicale liberaal Sam van Houten verklaarde dat hij geen overwegend bezwaar had tegen het wetsontwerp, hoewel hij de toestand van een regentschap wel zorgelijk vond. Maar die bezorgdheid bleek mee te vallen: ‘Die bezorgdheid wordt echter getemperd door de overtuiging dat de Kroon in ons Staatsstelsel nu reeds, en nog meer in het vervolg, is veeleer een ornament dan het fundament.’²⁰ Kortom, volgens Van Houten speelde de monarch nog slechts een marginale rol en waren problemen rond de monarchie dus van weinig invloed op het staatsbestel. Hij zag de monarchie als een versiersel en liep daarmee vooruit op de ontwikkeling dat het koningschap meer en meer een ceremoniële functie zou gaan krijgen.

Wel had Van Houten een probleem met het wetsvoorstel voor zover Emma regentes bleef als zij zou hertrouwen. Hij vond dat in een zodanig geval de Raad van State samen met de ministers een nieuw voorstel voor het regentschap zou moeten doen. Heemskerk verwees hierop naar de memorie van beantwoording, waarin de regering had betoogd dat de regentes dan samen met de verantwoordelijke ministers een nieuw wetsvoorstel zou moeten indienen.²¹ Verder roemde Heemskerk de toespraak van Huydecoper met zijn ‘vaderlandlievende gedachte’.²² Verder was hij blij dat Van Houten tegen het beginsel van het wetsontwerp geen bezwaar had. Wel legde hij Van Houtens woorden zo uit alsof Van Houten tegen een vrouwelijke monarch zou zijn: ‘De bewering dat de Kroon onder eene vrouwelijke Regeering meer als ornament dan als fundament zou strekken, kan ik niet overeenbrengen met mijne constitutionneele overtuiging.’²³

Volgens Heemskerk kon geen onderscheid worden gemaakt tussen een mannelijke of vrouwelijke monarch, omdat de staatsinstellingen stabiliteit hadden verkregen, apart waren geregeld en van elkaar waren afgebakend. Ook had Groot-Brittannië – door hem de bakermat van de parlementaire regering genoemd – met Victoria laten zien dat stabiliteit onder een vrouwelijke regering even groot was als onder een mannelijke. De regering hing immers grotendeels af van ‘diegenen [de ministers – ds], die met het vertrouwen van de regeerende Vorstin vereerd worden’.²⁴ Verder had men indertijd vrouwen van de erfopvolging uitgesloten omdat men niet verwachtte dat zij zich aan het hoofd van de troepen zouden stellen of als krijgsman het zwaard zouden voeren, maar dat motief kon volgens hem nu niet meer gelden.

Heemskerk zal zelf wel niet hebben doorgehad dat hij de stelling van Van Houten eigenlijk bijviel. Hij beweerde immers dat er geen verschil meer bestond tussen een vorst of vorstin, omdat er een constitutioneel kader was ontstaan. Heemskerk baseerde dit kader met de daarin ontstane stabiliteit op de ministeriële verantwoordelijkheid. Nu het koningschap aan dit kader was gebonden, was het inderdaad meer ornament dan fundament geworden. De uitlating van Van Houten dat de kroon veeleer ornament dan fundament zou zijn, is bekend in de secundaire literatuur. Punt is echter dat die uitspraak wordt verklaard vanwege bepaalde motieven, zoals zijn aanvankelijk radicalisme of weerzin tegen vrouwelijke troonopvolging, en

niet zozeer wordt beschouwd als een constatering.²⁵ De reactie van Heemskerk over de ministeriële verantwoordelijkheid en het daaropvolgend commentaar van Kamerleden en pers over de politieke macht van de monarch tonen echter aan dat Van Houtens mening eigenlijk breed werd gedeeld en in feite een constatering betrof.

In haar avondeditie van 1 augustus opende de *NRC* met een hoofdartikel over het regentschap. Zij vond de aanval kennelijk toch de beste verdediging. De teneur van het artikel was dat het wetsvoorstel aan de ‘algemeene verwachting’ beantwoordde.²⁶ Volgens de krant zou niemand beter dan de koningin-moeder het regentschap kunnen vervullen, vooral omdat het belang van de moeder samenviel met dat van het kind. Alleen als Emma zou hertrouwen moest het regentschap opnieuw worden overwogen; zonder toestemming van de volksvertegenwoordiging voor een huwelijk zou zij de kroon verliezen. Het wetsontwerp had het regentschap dan ook terecht afhankelijk gemaakt van haar weduwschap. Verder behandelde de krant nog wat technisch juridische aspecten, zoals de vraag of een regent, zoals een koning, vanzelf begon te regeren, of eerst moest worden geïnstalleerd. In dezelfde editie publiceerde de *NRC* het verslag van de rapporteurs, almede de memorie van antwoord van de regering. De krant toonde zich alleen transparant in de publicatie van relevante stukken, niet in de inhoudelijke behandeling van de erfopvolging.

Voor de vrouw zelfs geen kroon als ornament

Rapporteur Daniël van Eck – enfant terrible en thorbeckiaan van het eerste uur – vond dat ook de minderheid onder de rapporteurs haar denkbeelden aan de Kamer moest meedelen. Hij zag geen reden om tegen te spreken dat Emma alle achting verdiende, maar bij de benoeming van een regent waren de belangen van het volk zeer sterk in het geding en aan een regent moesten bijzonder hoge eisen worden gesteld. In 1850 was het regentschap niet toevertrouwd aan koningin Sophie, want de regering was er toen van overtuigd dat ‘vrouwenhanden, hoe talentvol de persoon ook wezen moge, niet krachtig genoeg zijn om aan het land den steun te geven, dien het noodig heeft’.²⁷ De broer van Willem III, prins Hendrik (1820-1879), had volgens Van Eck meer bekwaamheden gehad en was



Een houtgravure uit 1878 van de liberaal Sam van Houten (1837-1930). Hij speelde als onafhankelijk sociaal-liberaal bijna veertig jaar een belangrijke rol in de Nederlandse politiek. Zijn Kinderwetje uit 1874 waarmee in Nederland een eind werd gemaakt aan kinderarbeid, spreekt tot de verbeelding.

bovendien een afstammeling van het Huis van Oranje. Koningin Emma miste de zelfstandigheid en de kracht die voor de taak werden vereist, en zij miste de talenten en de kennis die haar moesten behoeden voor vergissingen, aldus Van Eck. Heemskerk had weliswaar gezegd dat alles afhing van de minister, in wie de koningin haar vertrouwen zou stellen, maar daarmee miskende hij, zo stelde Van Eck, dat de persoon van de regent

ook van belang was. Dat vrouwen in de geschiedenis goed geregeerd zouden hebben, zoals Heemskerk had aangevoerd, kwam wellicht omdat zij een goede minister hadden gehad. Bovendien waren die regeerstelsels in geen enkel opzicht vergelijkbaar met het vigerend constitutioneel stelsel in Nederland.

Van Eck erkende dat volgens de grondwet ook een vrouw op de troon kon komen – hij had nu waarschijnlijk Wilhelmina op het oog – maar ‘die troonsbeklimming [zou] toch altijd beschouwd [worden] als iets dat eigenlijk niet zoo behoort, en die men tegenhoudt, zoolang men een *mannelijken* opvolger uit het Huis van Oranje weet aan te wijzen. Slechts dan wanneer alle mannelijk oir ontbreekt, neemt men zijne toevlucht tot eene vrouw.’²⁸ De enige reden om Wilhelmina op de troon te zetten, was voor hem dat zij afstamde van het Huis van Oranje. Hij was dus tegen het regeringsvoorstel en wilde vasthouden aan de lijn van 1850. Het betoog van de vroegere radicale liberaal Van Eck had iets tegenstrijdigs. Enerzijds stelde hij dat de persoon van de regent ook van belang was, omdat deze invloed op de regering kon uitoefenen. Anderzijds schreef hij het positief optreden van vrouwelijke staatshoofden toe aan hun ministers. Hij vond dus dat vrouwen door hun vrouw-zijn per definitie niet goed konden regeren; als ze het wel goed deden, kwam dat door hun goede ministers. Van Eck sprak uit wat andere politici vanzelfsprekend aannamen of verzwegen. De decennia erna wachtte nog een strijd voor de vrouwenemancipatie, zeker op het gebied van openbaar bestuur en politiek.²⁹

In zijn reactie nam de antirevolutionair Levinus Keuchenius afstand van de uitspraak van Van Houten dat de kroon meer ornament dan fundament zou zijn. Volgens hem berustte deze uitspraak op revolutionair gedachtegoed, maar niet op de grondwet van 1815, die nog steeds doorwerkte en zowel van regentschap als van koningschap eiste haar bepalingen in acht te nemen. Hij was tegen het wetsvoorstel, omdat Emma voor de aanvaarding van haar regentschap geen trouw zou kunnen zweren aan haar kind van vier jaar. Zij moest juist als moeder en voogdes tucht uitoefenen over Wilhelmina. Hoe kon van een jeugdige vorstin uit een vreemd rijk en nog maar vijf jaar in Nederland worden gevraagd trouw te zweren aan de grondwet? De eis van de eed vormde het bewijs dat het regentschap niet voor een vrouw kon zijn bedoeld. Nu ook een vrouw op de troon kon komen, moest Emma al haar plichten en zorgen wijden aan de

opvoeding van haar kind. Ten slotte meende Keuchenius nogal radicaal dat de wet bepaalde dat Emma door de dood van Willem weer de Duitse nationaliteit zou krijgen en 'tot haar staat van vreemde vrouw terugkeert'.³⁰ Inhoudelijk betwistte Keuchenius dus niet de stelling van Van Houten dat het koningschap geen politieke macht meer had, maar hij kende het wel een status aparte toe. Keuchenius beklemtoonde dat het koningschap werd geregeld door de grondwet en bepaalde formaliteiten eiste. Vervolgens konden vrouwen moeilijk aan deze formaliteiten voldoen.

De eerdergenoemde katholieke priester Herman Schaepman nam het op voor het koningshuis. Volgens hem was de beeldspraak van Van Houten over het staatsgebouw onjuist, omdat een kroon uit haar aard nu eenmaal geen fundament was. Volgens hem was een koning niet alleen een sieraad van het staatsgebouw, maar ook een constructief lid. Schaepman vergeleek de kroon in het staatsgebouw met de sluitsteen in het gewelf. Dat betekende dat hij het koningschap in een bemiddelende positie zag. Een sluitsteen verbindt immers de diverse bogen met elkaar of ligt daaroverheen. Dit was een pleidooi voor een neutrale positie voor het koningshuis, zoals de *pouvoir neutre* in de theorie van Benjamin Constant. Naast parlement, kabinet en volk was de monarch een zelfstandige constitutionele macht die de dominantie van een van deze andere machten kon compenseren.

Schaepman stelde tegenover Van Eck dat 'de geschiedenis ons evenveel voorbeelden heeft getoond van Koningen, die de slaven waren van vrouwen, als van Koninginnen die met mannelijke waardigheid, mannelijke kracht en zelfs mannelijke stoutheid het gezag wisten te voeren'.³¹ Hij verweet Keuchenius dat hij voorbijging aan het gewicht en de te verwachten treurige aanleiding voor de eedsaflegging voor Emma, en dat hij daarmee zijn antirevolutionaire wortels verloochende. In feite wees Schaepman hem erop dat zijn extreme standpunt verdacht veel overeenkwam met dat van Van Eck, die als liberaal alles vertegenwoordigde waartegen antirevolutionairen zich afzetten. Schaepman bleek daarentegen verrassend modern en realistisch in zijn opvattingen. Hij verdedigde dat een vrouw op de troon zou komen en een vrouw, naast haar moederschap, als regentes zou optreden.

Heemskerk reageerde dat voor het uitsluiten van vrouwelijke erfopvol-

ging wel iets te zeggen was geweest tijdens het vuistrecht in de Middeleeuwen, maar dat denkbeeld stond niet in de grondwet. Volgens Heemskerk was het argument tegen vrouwelijke erfopvolging echter een bijargument van Van Eck en Keuchenius, omdat de verenigde vergadering niet het recht bezat om het wetsvoorstel te wijzigen. Ook Heemskerk zei iets over de specifieke rol van vrouwen: 'Wel heb ik gezegd, dat bij eene vrouwen-regeering de keuze der verantwoordelijke raadslieden eene zaak is van beslissenden invloed, evenals in vele andere omstandigheden. En dit is juist de verdienste van den constitutioneelen regeeringsvorm.'³² Hij impliceerde dat de constitutionele regeringsvorm met ministeriële verantwoordelijkheid ook vrouwelijke grillen wel in toom kon houden. In dat verband wees hij erop dat de troonsbestijging van Victoria, ofschoon nauwelijks achttien jaar oud, het Verenigd Koninkrijk stabiliteit had gegeven. Van alles wat Keuchenius had gezegd, kon Heemskerk maar één woord beamen, namelijk diens hoop dat de koning nog lang zou leven. Hij begreep niet wat het probleem met Emma was, omdat koninginnen doorgaans uit buitenlandse vorstenhuizen afkomstig waren. Evenmin begreep hij waarom Emma geen trouw aan haar dochter zou kunnen zweren, want dat lag volgens hem al besloten in de relatie tussen moeder en kind. Ten aanzien van het bezwaar dat Emma jong was, antwoordde hij dat zij allen hoopten dat zij nogal wat ouder zou zijn, mocht zij tot regentes worden benoemd; 'overigens is "jong te zijn" een gebrek dat velen der hier aanwezigen zeer gaarne met Haar zouden deelen'.³³ De gemiddelde leeftijd van Kamerleden was nogal hoog – ze gingen door totdat ze er letterlijk bij neervielen – terwijl Emma pas vijfentwintig was; de volgende dag, op 2 augustus, zou zij haar verjaardag vieren.

Het wetsontwerp werd bijna unaniem aangenomen. Alleen Van Eck, Keuchenius en Viruly Verbrugge stemden tegen. Van Eck bleef een radicaal, Keuchenius was nu eenmaal onverzoenlijk en Viruly was kennelijk abuis.³⁴ Intrigerend is dat Van Eck de nadruk legde op een mannelijke afstammeling van het Huis van Oranje, maar niet op regeercapaciteiten. Ook hij ging ervan uit dat de troonopvolger meer een ceremoniële dan een politieke rol zou gaan spelen. In die zin was de kwestie voor hem dan ook niet van belang; hij besteedde er in zijn dagboek geen aandacht aan.³⁵ Hij vond het alleen van belang dat er een man op de troon zat om de continuïteit met het verleden te benadrukken. De positie van de monarchie,

de functie van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten waren sinds 1848 grondig veranderd.

De monarchie als symbolische en ceremoniële sluitpost

In de publicaties over het overlijden van prins Alexander in 1884 was *De Standaard* evenals andere kranten ingegaan op het regentschap. Maar de eerste aandacht die zij gaf aan de desbetreffende regeling was de mededeling op 2 augustus dat de wet was aangenomen.³⁶ Vervolgens ging de krant in op het Kamerverslag, waaruit bleek dat de overgrote meerderheid akkoord ging met de benoeming van Emma; door de krant omfloerst aangeduid als koningin. 'In het belang van het land en om het aanzien van het koningschap op te houden' hadden enkele leden weliswaar de voorkeur voor de benoeming van een man, maar: 'De Koningin was de meest geschikte regentes.'³⁷ De krant volstond verder met een bondig, zakelijk verslag. Zij steunde in elk geval niet haar eigen geestverwant Keuchenius. Evenmin was zij kennelijk bang om de conservatieve lezers voor het hoofd te stoten met haar steun aan vrouwelijke troonopvolgers.

De crux was namelijk dat deze vrouwelijke troonopvolgers niet zozeer machthebbers zouden zijn, als wel een vooral ceremoniële functie zouden uitoefenen. Zoals *De Standaard* al naar aanleiding van Alexanders overlijden had geconstateerd, zouden vrouwen de monarchie alleen maar dichter bij het volk brengen, waardoor de continuïteit van het Huis van Oranje alleen maar werd versterkt.³⁸ In het artikel van 30 juni waarin zij zich opeens voorstander had betoond van Emma's regentschap, had de krant de nadruk gelegd op Emma's populariteit onder de bevolking. Het ging erom dat Emma menig hart in het land had gestolen en als een moeder zou waken over de belangen van het kroonprinsesje. Het ging om haar aantrekkingskracht; haar intellectuele capaciteiten speelden geen rol. De troonopvolging kon in deze gedachtegang dus bij uitstek plaatsvinden door vrouwen. In de ogen van tijdgenoten was het niet langer een bij uitstek mannelijke functie. Op 4 augustus deed *De Standaard* levendig verslag van de Kamerzitting, waarbij zij alle argumenten van de tegenstanders aan bod liet komen. Maar dat kon allemaal geen kwaad meer; de wet was al in verenigde vergadering goedgekeurd.³⁹

Ook de *NRC* maakte de uitslag bekend. Zij publiceerde de discussie in de Kamer, maar onthield zich van commentaar.⁴⁰ De dag erna vatte de *NRC* het Kamerdebat nog eens op harmonieuze wijze samen, waarbij zij de argumenten tegen Emma vakkundig afzwakte en weerlegde. Het succes van de dag schreef zij toe aan Schaepman, die was ingegaan tegen Van Houtens uitspraak dat de kroon een ornament en geen fundament was. De krant was het met Schaepman eens, omdat de kroon volgens haar geen voorwerp was 'dat men naar welgevallen in zijn salon kan plaatsen of wegcijferen'.⁴¹ Zelfs 'erkend liberale publicisten' vonden de kroon, aldus de krant, een noodzakelijk element van de Nederlandse instellingen.

In dit verband keerde de *NRC* zich tegen de regelmatig terugkerende pleidooien van Van Houten voor een parlementair kabinet naar Engels voorbeeld. Van Houten miskende volgens haar dat er in Nederland een constitutionele monarchie was. Bovendien bestond zelfs in Engeland geen parlementair kabinet. Zij wees op de overeenkomst tussen de passage over de staatsmachten in de 'Narede' van Thorbecke en die in John Stuart Mills *Considerations on representative government*. Volgens de krant werd in beide werken betoogd dat de Kroon en de volksvertegenwoordiging als zelfstandige staatsmachten in een bepaalde verhouding tot elkaar stonden.⁴² Zoals in de vorige hoofdstukken is gebleken, was in Nederland wel degelijk een parlementair kabinet ontstaan. De strijd tussen liberalen en conservatieven en het langdurig overwicht van de liberalen in het parlement hadden ertoe geleid dat het kabinet volledig afhankelijk was geworden van de Kamermeerderheid. Ook als het gebrek aan vertrouwen bij de Kamermeerderheid evident onredelijk was, diende het kabinet daaraan consequenties te verbinden.

Opmerkelijk is hoezeer de *NRC* zich tegen Van Houtens uitspraak verzette, terwijl zij aan de weinig geëmancipeerde mening van Van Eck geen enkele aandacht besteedde. De woorden van Van Houten waren eigenlijk vrij neutraal. De *NRC* noemde dan ook geen inhoudelijke argumenten waarom de monarchie een fundament zou zijn, en toonde evenmin aan waarom die dan geen ornament zou zijn. Kennelijk was het een taboe om over de macht van de koning te spreken. In de praktijk was die macht echter al gemarginaliseerd. Zoals wij hiervoor hebben gezien, had zelfs Thorbecke tijdens de conflicten in 1866-1868 geholpen het idee van een koninklijk kabinet te beëindigen, hoewel hij er eigenlijk voorstander van

was. In de politieke praktijk had hij de Kroon opgeofferd aan de volksvertegenwoordiging. Zijn 'Narede' was een poging om met zijn theorie alsnog in het reine te komen, maar in de praktijk hadden partijbelang en politieke overwegingen het duidelijk gewonnen.⁴³ Ook in Groot-Brittannië had zich tussen de Reform Act van 1832 en de Second Reform Act in 1867 een parlementaire democratie gevestigd, waarbij het parlement het machtoverwicht had gekregen.⁴⁴ Het Engelse koningshuis werd als steeds minder invloedrijk ervaren. Dat weerspiegelde zich in het populaire pleidooi van de journalist Walter Bagehot (1826-1877) voor een terughoudende rol voor de monarchie: 'the sovereign has, under a constitutional monarchy such as ours, three rights – the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn'.⁴⁵ Hiermee wilde Bagehot niet beweren dat de Engelse monarch helemaal geen macht meer bezat of dat deze alleen als adviseur voor de regering kon optreden. Hij gaf echter uitdrukking aan het gevoel dat de monarchie een meer ceremoniële en symbolische taak had of zou moeten hebben.⁴⁶

Het taboe voor de *NRC* en veel Kamerleden was eigenlijk precies het scharnier waarom de hele discussie draaide. Het feit dat de monarchie bezig was een ornament te worden, haalde de angel uit het debat. Een vrouw kon weinig kwaad meer doen op de troon, zelfs als zij een Duitse prinses was en pas zesentwintig jaar oud. Zo had na het overlijden van twee kroonprinsen de overgang naar een vrouwelijk regentschap en vrouwelijk koningschap zich betrekkelijk geruisloos voltrokken. Natuurlijk waren de meeste belangen gebaat bij continuïteit van de bestaande traditie. Belangrijker echter was dat de monarchie geen wezenlijke invloed meer uitoefende op de politiek en op de staat, en dat de andere constitutionele machten deze overgang mogelijk maakten. Het is ook opvallend hoe snel de overgang plaatsvond. De Kamers keurden het wetsvoorstel in één dag goed en de pers besteedde er relatief weinig en pas achteraf aandacht aan.

Conclusie

Allereerst is het opvallend dat de grondwet haar centrale plaats had verloren. De grondwet werd niet meer in de discussies genoemd, terwijl eer-

der de artikelen werden gebruikt om het standpunt ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele machten te onderbouwen. In plaats daarvan was de praktijk centraal komen te staan. Het ging om de constatering dat de monarchie een ceremoniële en symbolische functie had gekregen. De constitutionele politiek, die had gegolden vanaf de eerste grondwet voor de constitutionele monarchie in 1814, was aan het verdwijnen. Ministers en Kamerleden stelden het raamwerk van de grondwet ter discussie of zetten het naar hun hand. De constitutie zelf was niet meer het vaste referentiekader.⁴⁷ De meerderheid sprong er nu flexibel mee om en richtte zich naar de politieke en maatschappelijke realiteit, waarin de vorst niet meer cruciaal was. Parlement en regering moesten steeds meer rekening houden met de kiezer en de publieke opinie. Maar eigenlijk had de liberale Kamermeerderheid al in 1868 afstand genomen van de grondwet. Zij had van de grondwet een politieke zaak gemaakt door de bepalingen ervan naar eigen goeddunken te interpreteren en er in feite eigen regels voor in de plaats te stellen om haar wil door te drijven.

In de discussie over het regentschap en de troonopvolging betoogde eigenlijk niemand dat het koningschap nog reële macht vertegenwoordigde. Stilzwijgend ging men uit van volledige ministeriële verantwoordelijkheid met koninklijke onschendbaarheid. De discussie over het regentschap ging feitelijk over de positie van het kabinet. Wie precies het regentschap of de troon bekleedde, werd minder belangrijk, omdat regent of monarch onschadelijk was gemaakt door de ministeriële verantwoordelijkheid. In het debat ging het dan ook niet over de koninklijke onschendbaarheid, maar over het principe dat de regeermacht bij de ministers lag. Ook een slechte vorst of een grillige vorstin zou door goede ministers kunnen worden gecompenseerd. De ministers en niet de monarch hadden het voor het zeggen.

Niemand betwistte dus dat het koningschap in het staatsbestel vooral een ceremoniële of symbolische rol vervulde of moest gaan vervullen. Het koningschap was nog wel een constitutionele pijler, zoals Schaepman betoogde, maar had geen zelfstandige bevoegdheden meer. Dat liet overigens onverlet dat de soevereiniteit nog steeds formeel bij de koning berustte. De strijd over de verhouding tussen koningschap en de andere constitutionele machten was aan het einde van de negentiende eeuw be-

slecht. Veelzeggend is dat bijna alle betogen in 1884 veronderstelden dat de regering in de praktijk werd uitgeoefend door de ministers. Het koningschap was gebonden aan de ministeriële verantwoordelijkheid en moest zich binnen dat kader bewegen. Het was dan ook niet verwonderlijk dat nu allerlei initiatieven ontstonden om de ceremoniële functie van de monarchie te ondersteunen. Zo begon men de verjaardag van de kleine Wilhelmina te vieren, waaruit de traditie van Koninginnedag zou groeien.⁴⁸ Hiermee werd in feite het verlies van politieke zeggenschap gecompenseerd. De monarchie bleef wel een politieke invloedssfeer behouden, maar deze veranderde in omvang en van karakter. Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid fungeerde in de praktijk als een balancerend systeem. De monarchie was door traditie onmisbaar geworden en werd binnen de constitutionele machten opnieuw als functie gedefinieerd.

Uit de regeerperiode van Emma blijkt vervolgens hoezeer de monarchie aan de zijlijn van het constitutioneel bestel was komen te staan. Een laatste overblijfsel van directe koninklijke invloed betrof het leger. Emma wenste net zoals haar man Willem III invloed op het leger te behouden, maar in de praktijk stelde dat weinig voor. Het betrof veel meer een ceremonieel optreden, zoals het uitreiken van vaandels door de dertienjarige Wilhelmina, die Emma zelfs deels uit eigen zak betaalde. In het bijzonder wilde zij invloed uitoefenen op het regiment Grenadiers en Jagers, dat tot taak had het koninklijk huis te beschermen. In de praktijk was de ministeriële verantwoordelijkheid echter ook van toepassing op de benoeming van de commandant. De ruzie die Emma hierover schopte, leidde overigens wel tot een voor beide partijen bevredigende keuze.⁴⁹

Op een andere belangrijke kwestie, zo niet de belangrijkste tijdens haar regentschap, had zij nog minder invloed. Het betrof de door Tak van Poortvliet afgedwongen ontbinding van de Kamer. Bij de formatie van het liberale kabinet-Van Tienhoven had minister van Binnenlandse Zaken Johannes Tak van Poortvliet een geheime afspraak gemaakt met Gijsbert van Tienhoven: zij zouden de Kamer ontbinden als hun in te dienen kiesrechtontwerp zou sneuvelen. Toen dit gebeurde, hield Tak van Poortvliet vast aan deze lijn en overtuigde de andere ministers, met uitzondering van nota bene Van Tienhoven zelf. De regentes vroeg wel informeel naar mogelijkheden om een ander kabinet samen te stellen, maar zag zich

uiteindelijk gedwongen om de ministers te volgen en de Kamer te ontbinden.⁵⁰ Ook de reden waarom Emma deze gang van zaken zo problematisch vond, laat de veranderde plaats van de monarchie zien. Zij was namelijk bang de Kamer en de publieke opinie de indruk te geven dat zij de progressieve richting van het kabinet steunde. Zij wilde dus de onafhankelijke positie van het koningschap benadrukken en hield rekening met de perceptie van haar optreden. De monarchie volgde dus niet meer haar eigen politieke koers, maar was zich gaan richten op de gehele bevolking en haar vertegenwoordigers. De monarchie was neutraal en was een symbool van nationale eenheid geworden.⁵¹

Het debat over het regentschap markeerde dus het einde van een woelige strijd rond de ministeriële verantwoordelijkheid. De persoon van de monarch of regent was niet meer van belang, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid een vaste interpretatie had gekregen en uitsluitend ten opzichte van de Kamer gold. Hierna zou Abraham Kuyper als machtige leider van de antirevolutionairen de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee de constitutionele verhoudingen verder uitbouwen door de formalisering van het minister-presidentschap. Het kabinet zou als constitutionele macht een prominente plaats krijgen, terwijl het koningschap meer buiten de eigenlijke regering kwam te staan. Bovendien werd de relatie tussen kabinet en Kamer, evenals die tussen kabinet en kiezer, erdoor versterkt. De formalisering van het minister-presidentschap bekrachtigde dat de persoon van een monarch of regent van ondergeschikt belang was geworden. In de discussie in 1884 bleek al dat de regeermacht bij het kabinet was komen te liggen. De formalisering van het minister-presidentschap zou deze trend versterken, omdat nu een centrale persoon namens het kabinet met de andere constitutionele machten communiceerde.

De formalisering van het minister-presidentschap in 1901

De ministerraad werd in 1823 door koning Willem I ingesteld en tot 1842 was de vicepresident van de Raad van State de voorzitter. Van 1842 tot 1874 werd het voorzitterschap in principe bij toerbeurt door de ministers

vervuld. Uitzonderingen waren Schimmelpenninck en Donker Curtius in 1848-1849 en Van Hall in 1860, die tot permanent voorzitter werden benoemd. Niettemin is in de voorgaande hoofdstukken al gebleken dat een kabinetsformateur achter de schermen als een soort minister-president optrad. Zo regisseerde Thorbecke in feite het optreden van zijn kabinetten. Hij was dan wel geen permanent voorzitter van de ministerraad, hij was wel formateur geweest en bleef de centrale politieke figuur.⁵² Vanaf 1874 werd het steeds meer praktijk dat een formateur tevens voorzitter van de ministerraad werd.⁵³ Het reglement van orde werd echter pas in 1901 door Abraham Kuyper in die zin aangepast.

Deze wijziging vestigde de regel dat de voorzitter van de ministerraad voor onbepaalde tijd kon worden benoemd. In de Eerste Kamer waarschuwde de liberaal Isaäc Fransen van de Putte voor de overheersende positie van één persoon binnen het kabinet, waardoor de onbeperkte individuele ministeriële verantwoordelijkheid schade zou lijden. De meeste leden waren het echter met Kuyper eens dat het reglement van huishoudelijke aard was en geen afbreuk deed aan de individuele verantwoordingsplicht. In het verlengde hiervan vond het merendeel ook dat de ministerraad geen aparte organisatie was, zoals een college van staat. De *Provinciale Groninger Courant* zag echter in het nieuw geschapen 'premierschap' een bedreiging voor de collectieve verantwoordelijkheid. *Het Vaderland* schreef spottend over het kabinet Kuyper, het was al bij het aantreden ervan gezegd: '[...] dat het was "homogeen" in dezen zin dat dr. Kuyper de h o m o en de omringende ambtgenooten g e e n waren'.⁵⁴

Kuyper gedroeg zich als een echte eerste minister. Zo bemoeide hij zich intensief met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Naar aanleiding daarvan reisde hij – zelf minister van Binnenlandse Zaken – regelmatig naar het buitenland. Hij werd dan ook spottend 'minister van buitenlandse reizen' genoemd.⁵⁵ Die reizen lagen niet zo voor de hand, omdat ook een minister van Buitenlandse Zaken in die tijd nog weinig reisde. Het was de functie van diplomaten om buitenlandse contacten te leggen.⁵⁶ De bemoeienis van Kuyper met het buitenlands beleid gaf de minister van Buitenlandse Zaken, de antirevolutionair Melvil baron van Lynden, in 1905 aanleiding tot aftreden. Toch was die bemoeienis niet uit de lucht gegrepen, want in het reglement van orde stond dat belangrijke te nemen maatregelen ten aanzien van buitenlandse mogelijkheden moesten worden besproken in de ministerraad.

Kuypers minister-presidentschap manifesteerde zich ook bij de algemene beschouwingen, waar hij nagenoeg alleen het woord voerde; dat was een nieuwe ontwikkeling, want tot dan toe hadden meestal alle ministers hieraan deelgenomen.⁵⁷

Een nieuwe verhouding tussen de constitutionele machten

De ontwikkeling van het minister-presidentschap begin twintigste eeuw leidde tot een andere verhouding tussen monarch en kabinet. Was de monarch tevoren gewoon met de ministers afzonderlijk gesprekken te voeren, van nu af aan was de minister-president het aanspreekpunt. Het kabinet was ook ten opzichte van de monarch een homogeen instituut geworden. Emma had die zelfstandige positie van het kabinet al benadrukt. Zij vond dat de formateur van het kabinet ook moest optreden als premier en haar aanspreekpunt moest zijn. In haar ogen bleef de samensteller van het kabinet ook verantwoordelijk voor het optreden ervan. Op hun beurt waren de ministers in hun politiek functioneren onafhankelijk geworden van de monarch.⁵⁸

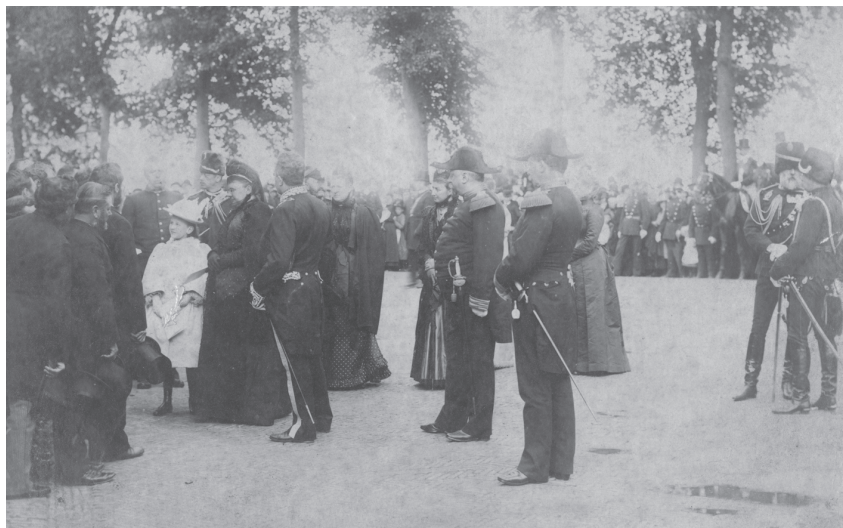
De dienstbaarheid van ministers aan de monarch uit de eerste helft van de negentiende eeuw leek nu bijna te zijn omgedraaid. De monarch was nu dienstbaar aan het kabinet, het parlement en het volk door toezicht te houden op de constitutionele vormen en zo nodig advies te geven. Koningin Emma was in het bijzonder gericht op het controleren of constitutionele vormen wel in acht werden genomen en of het politieke spel wel op een faire wijze werd gespeeld. Zo heeft zij het niet kunnen verkroppen – het is al aan de orde geweest – dat formateur Gijsbert van Tienhoven buiten haar medeweten binnen het kabinet een afspraak had gemaakt om wijzigingen op de in te dienen ontwerpkiesswet niet te accepteren. Toen in de Tweede Kamer een ondergeschikt amendement werd ingediend en het kabinet de Kamer daarom wilde ontbinden, vreesde de koningin dat het aanzien van het koningschap door dit politieke spel werd geschaad.

Het is niet verwonderlijk dat juist onder Emma de formateurs als minister-president een duidelijk andere positie innamen dan de overige ministers. Al meteen bij haar aantreden als regentes verwachtte koningin

Emma dat de formateur leiding zou geven aan de andere ministers. Zij zag haar taak bij de formatie beperkt tot het kiezen van de formateur. Zij achtte de formateur vervolgens verantwoordelijk voor de samenstelling en het functioneren van de ministersploeg. Zo stelde zij Van Tienhoven als premier verantwoordelijk voor het optreden van zijn medeministers, maar Van Tienhoven maakte deze rol niet bepaald waar. Hij gaf geen leiding aan het kabinet en liep achter de feiten aan. Ten slotte bleef het kabinet zitten, terwijl hij zelf opstapte. De volgende formateur, jhr. Joan Röell (1894-97), wist wel een reputatie als premier te vestigen en was daarmee weer de eerste sinds Donker Curtius.⁵⁹

Bij de kabinetsformatie had de monarch dus nog steeds een politieke rol, omdat hij dan een (in)formateur moest benoemen. Inmiddels was ook de nog altijd bestaande gewoonte ontwikkeld dat de vorst de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State consulteerde. In 1897 vroeg Emma ook andere politieke personen om hun mening, zoals ministers van staat.⁶⁰ De vraag bij formaties is welke coalitie de meeste kans heeft en welke formateur uit dat oogpunt het meest voor de hand ligt. Daaruit ontwikkelde zich de ongeschreven regel dat eerst wordt gekeken of de grootste partij een kabinet kan vormen, omdat de grootste partij op de meeste instemming van de kiezers kan rekenen.

Sinds 1905 is het gebruik om ook de fractieleiders van de belangrijkste partijen te raadplegen. In 1905 vroeg koningin Wilhelmina alle fractieleiders om hun mening, behalve die van de sociaaldemocraten. In 1913 waren de sociaaldemocraten een zodanige machtsfactor geworden dat Wilhelmina niet langer om hen heen kon. Verder is er wel eens in een crisis van de regel afgeweken, zoals in 1935 bij de kritieke toestand van de gulden. Bij die gelegenheid had jhr. Frans Beelaerts van Blokland, de machtige vicepresident van de Raad van State, aan de koningin laten weten dat het horen van de fractievoorzitters niet nodig was en nergens was voorgescreven. Hij gaf wel toe dat het conventie was geworden, maar die kon volgens hem worden afgeschaft.⁶¹ Bij de vorming van het vijfde kabinet-Colijn in 1939 werden de fractievoorzitters inderdaad niet betrokken. Daardoor was onvoldoende rekening gehouden met de parlementaire verhoudingen, zodat de Tweede Kamer het kabinet meteen ten val bracht.⁶²



Prinses Wilhelmina en koningin-regentes Emma, bezoek aan Leeuwarden in 1892. Emma slaagde er met succes in om het koningshuis populair te maken door zich met Wilhelmina veelvuldig te laten zien. Met dit publiciteitsoffensief gaf zij het koningschap een stevige ceremoniële basis.

Het is de verdienste van koningin Emma geweest dat zij de nieuwe verhoudingen tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer heeft ingezien en het functioneren van de monarchie daaraan heeft aangepast. Dit is een belangrijk aspect van haar regentschap, waaraan tot nu toe nauwelijks aandacht is besteed. Vanaf het begin van haar regentschap heeft zij zich laten bijstaan door bekwame adviseurs, zoals de genoemde Röell, die haar schoolden in constitutionele verhoudingen. Emma had niet een gesloten aristocratisch, maar een modern, populair koningschap voor ogen.⁶³ Zij zag in dat een moderne monarch moest werken aan de relatie met het volk en reisde met Wilhelmina heel het land door om contact met de bevolking te leggen.⁶⁴ Bij externe contacten had zij oog voor ritueel en glamour en daarmee versterkte zij het koningschap als nationaal symbool. Aan de andere kant was zij streng constitutioneel. Zij achtte de ministers volledig verantwoordelijk voor het regeringsoptreden. Als vorstin wilde zij boven de partijen blijven staan.⁶⁵ Zo veranderde de functie van het koningschap in die van toezichthouder.

Zoals al de revue heeft gepasseerd, leidden de gebeurtenissen in 1868 al tot een meer ingetogen positie voor het koningshuis, omdat de ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement volledig en exclusief bleek te zijn en het overwicht bij het parlement kwam te liggen. Bovendien vormden deze gebeurtenissen een belangrijk leerproces, waarin groepen binnen en buiten het parlement zich als partijen in een democratie leerden gedragen. Het was dus niet verwonderlijk dat men zich in partijen ging organiseren. Abraham Kuyper was de eerste die in 1879 daadwerkelijk een politieke partij oprichtte voor de antirevolutionairen. De formalisering van het minister-presidentschap door Kuyper leidde tot een meer ceremoniële rol voor de monarchie.

Het minister-presidentschap: een al bestaande praktijk

De verkiezingen in 1901 leidden tot een overwinning van de christelijke partijen. Dat stelde Abraham Kuyper in staat om een coalitiekabinet te vormen met antirevolutionairen en katholieken. Kuyper was een dominante man die ook meteen de leiding van het kabinet op zich nam. Op 23 oktober keurde Wilhelmina de door het kabinet voorgestelde wijziging van het reglement van orde voor de ministerraad goed. Hierin werd bepaald dat de voorzitter voor bepaalde of onbepaalde tijd door de Kroon werd benoemd.⁶⁶ Wilhelmina stond achter de aanpassing van het reglement: 'Bij een verandwoordelijk en homogeen kabinet is het noodzakelijk dat er zij een primus inter pares. Anders is er altijd rusie welke de Kroon dan moet bijleggen hetgeen voor het hoofd van den Staat zeer verkeerd is...'⁶⁷ En zo benoemde zij Kuyper – hoewel zij hem persoonlijk moeilijk kon uitstaan – voor onbepaalde tijd tot voorzitter.⁶⁸

Tijdens de behandeling van de begroting op 29 november 1901 vroeg de vrijzinnig democraat Hendrik Drucker aan Kuyper waarom deze nu opeens een coalitie kon vormen met de katholieken. In het verleden had hij namelijk gezegd: 'Ik wijs zoo beslist mogelijk de gevolgtrekking af, alsof wij saam als één man met hen (de Roomsche-Katholieken) konden optrekken. Dat dit *niet* kan, ligt aan onze glorieuze historie; dat dit *niet* kan, ligt aan het *bloed der martelaren*, dat gevloeid heeft.'⁶⁹ Verder merkte Drucker op dat het kabinet geneigd was tot centralisatie, zoals bleek uit

het gewijzigd reglement voor de ministerraad, waarvan hij hoopte dat dit openbaar zou worden. Een paar dagen later vervolgde de liberale leider Hendrik Goeman Borgesius dit thema, want het was volgens hem nog niet zo lang geleden dat Kuiper had gezegd dat een kabinetsformateur de eenheid van het licht moest zijn en dat de andere ministers de stralen waren. Ietwat cynisch merkte hij op: 'Al zijn de ambtgenooten van den Minister ook nog zoo bekwaam, zij zullen den Premier toch gaarne huldigen als de bron, de eenheid van het licht, en zij zullen zich gaarne – ik ben er van overtuigd – met de meer ondergeschikte rollen van lichtgevende stralen tevreden stellen.'⁷⁰

Volgens Borgesius had Kuiper in het verleden grote nadruk gelegd op de gewenste homogeniteit van een kabinet. Kuiper had namelijk het kabinet-Pierson – Borgesius maakte er deel van uit – gebrek aan homogeniteit verweten. Dit kabinet had destijds openlijk toegegeven dat het uit verschillende liberale stromingen bestond, maar wel verklaard dat er eensgezindheid bestond over het beleid. Ten aanzien van Kuipers kabinet – dat minstens zo uiteenlopende partijen omvatte – wilde Borgesius er echter geen punt van maken, omdat er geen alternatieven waren. Tussen de regels door verweet hij Kuiper wel vergaand opportunisme.

Kuiper antwoordde op 4 december dat het reglement van orde voor de ministerraad huishoudelijk van aard was, maar dat hij al stappen had ondernomen om het aan de Kamers te zenden.⁷¹ Het kabinet was bereid verantwoordelijkheid voor het reglement te nemen, alle ministers hadden het ondertekend. De dag erna stelde Kuiper dat het zich vanaf het begin had gepresenteerd niet als homogeen, maar als een coalitiekabinet, 'gebaseerd op de methode van wederzijdsche inschikkelijkheid'.⁷² Hij verzette zich ertegen dat Kamerleden individuele kabinetsleden aan de tand wilden voelen over hun eigen ideeën, omdat zij de coalitie al als zodanig hadden erkend. Hij betwistte de stelling van Goeman Borgesius dat het kabinet zwak was omdat het een coalitie was, en repliceerde dat men nog zwakker was 'als men feitelijk een coalitie-Kabinet heeft onder den naam van een homogeen Kabinet' en hij verwees naar het kabinet-Pierson en liet niet na te vermelden dat Borgesius er deel van had uitgemakt.⁷³



Foto rond 1900 van Hendrik Goeman Borgesius (1847-1917), jarenlang liberaal Kamerlid, minister van Binnenlandse Zaken (1897-1901), in 1905 kabinetsformateur en ten slotte voorzitter van de Tweede Kamer (1913-1917). Vooraanstaand liberaal politicus, na 1893 fractieleider van de vooruitstrevende liberalen in de Tweede Kamer. Als Kamervoorzitter vermaard vanwege zijn versprekingen.

In de daaropvolgende jaren werd er in de Tweede Kamer niet meer gesproken over het gewijzigde reglement van orde.⁷⁴ Drie jaar later, in 1904, stond echter in het voorlopig verslag over de begroting voor 1905 dat enkele leden bezwaar hadden tegen de instelling van een permanent voorzitterschap van de ministerraad. Het bezwaar luidde dat ‘allicht de Minister die voorzit, groteren invloed en eene hoogere positie verkrijgt dan de andere Ministers’. Andere leden hadden echter opgemerkt dat een permanente voorzitter juist bevorderlijk was voor een goede gang van zaken en dat het in de regel wel de kabinetsformateur zou zijn die het beleid zou coördineren.⁷⁵

In de memorie van antwoord stelde minister van Financiën, de katholiek Jan Harte van Tecklenburg, namens de regering dat het reglement van de ministerraad in strikte zin niets regelde over een permanente voorzitter. De voorzitter werd, aldus de memorie, voor bepaalde of onbepaalde tijd benoemd door de koningin. Bovendien wees de memorie erop dat in de praktijk niets was veranderd, omdat ook bij vorige kabinetten steeds dezelfde minister had voorgezeten: ‘Het eenige verschil met vroeger is dat thans de aanwijzing door de Koningin geschiedt.’⁷⁶ Dat laatste was een onvolledig antwoord. Het reglement bepaalde namelijk dat de Kroon zou aanwijzen – zoals de regering verderop een keer in de memorie liet vallen – en dat wil zeggen de koningin samen met de verantwoordelijke minister.

Verder meende de regering dat de minister-president geen grotere invloed of een hogere positie had, omdat hij in de ministerraad slechts één van de acht leden was. Evenmin achtte zij het relevant of de aanwijzing door de koningin dan wel de raad zou plaatsvinden. Zij had gekozen voor de koningin, omdat ook de voorzitters van de Kamers en de vicepresident van de Raad van State door haar werden benoemd. Het was duidelijk dat de regering geen zin had in discussie: ‘Naar buiten werkte dat voorzitterschap vroeger niet en werkt het ook nu niet.’⁷⁷ Zij liet daarop meteen volgen dat de ministerraad en niet de voorzitter bepaalde wie het algemene regeringsbeleid in de Staten-Generaal zou verdedigen. De *NRC* publiceerde een uittreksel van de memorie waarin ook bovengenoemde gedeelten waren opgenomen, maar onthield zich verder van commentaar.⁷⁸ *De Standaard*, het antirevolutionaire dagblad dat Kuyper had opgericht en waarvan hij hoofdredacteur was geweest, besteedde er geen enkele aandacht aan. Ook de Kamer ging aan haar eerdere oprisping voorbij. Daarmee was de discussie over het minister-presidentschap onder het kabinet-Kuyper beëindigd.

Kuyper als rolmodel voor het minister-presidentschap?

In 1905 vonden verkiezingen plaats en daarna trad het kabinet-De Meester aan. Als reactie op de dominantie van Kuyper zou de Kroonbenoeming van een permanente voorzitter van de ministerraad in 1905 weer uit

het reglement verdwijnen, maar dat betekende alleen dat er weer een kloof ontstond tussen praktijk en regel. Bij gelegenheid van het voorlopig verslag voor de begroting van 1906 vroegen Kamerleden of het kabinet de in 1901 aangebrachte wijzigingen wilde schrappen, vooral ten aanzien van de positie van de voorzitter.⁷⁹ In de memorie van antwoord meldde minister van Financiën De Meester dat het kabinet het reglement al in die zin had aangepast.⁸⁰ Inderdaad stond er nu dat de ministers uit hun midden een voorzitter moesten kiezen voor de tijd van één jaar.⁸¹

De *NRC* juichte deze wijziging toe, omdat daarmee de gelijkheid tussen de ministers werd hersteld. Zij vond de wijziging eigenlijk niet ver genoeg gaan, omdat de voorzitter voor een jaar werd benoemd en daarmee toch zijn stempel op het kabinet zou kunnen drukken. Volgens de *NRC* eiste het principe van homogeniteit tussen de ministers dat zij gelijk waren, en een minister-president zou deze gelijkheid verstoren. Zij pleitte voor een roterend voorzitterschap van enkele maanden.⁸² In dezelfde editie nam de *NRC* ook de positieve reactie van *De Nieuwe Courant* op, die hoopte dat de aanduiding 'minister-president' uit het taalgebruik zou verdwijnen, omdat volgens constitutionele gewoonte de onderlinge verhouding tussen de ministers moest worden gekenmerkt door gelijkwaardigheid.

Een paar dagen later ging de *NRC* een discussie aan met *De Residentiebode* over de vraag of het verschil maakte als de voorzitter zou worden benoemd door de ministers zelf, in plaats van door de Kroon. *De Residentiebode* meende dat de koninklijke macht erdoor zou worden beknot, maar de *NRC* bracht daartegen in dat het reglement al werd vastgesteld door de Kroon, zodat dan sprake zou zijn van delegatie. Een interne benoeming betekende volgens haar alleen maar dat de koningin de 'zeer onbeteekenende functie' van het voorzitterschap benadrukte. De *NRC* geloofde dat deze voorstelling van zaken niet in de smaak viel van *De Residentiebode*, omdat die de voorkeur zou geven 'aan een president-minister naar Engelschen en Kuyperiaanschen trant'.⁸³ Volgens de *NRC* zou *De Residentiebode* het eigenlijk met haar eens moeten zijn, omdat de minister-president zich in Groot-Brittannië opdrong aan de Kroon. De *NRC* beriep zich daarvoor op Bagehot. Los van de vraag of Bagehot de Engelse praktijk goed beschreef, ging zij de vraag uit de weg of de praktijk in Nederland heel anders was.

Verder beriep de *NRC* zich met veel bombarie op Thorbecke, die ervoor had gewaarschuwd dat nabootsing van de Engelse minister-president het koningschap inhoudelijk overbodig zou maken. Zoals in het hoofdstuk over de grondwetsherziening van 1848 aan de orde kwam, zette Thorbecke zich waarschijnlijk af tegen het minister-presidentschap, omdat hij niet overweg kon met Schimmelpenninck als eerste minister-president. De *NRC* vermeldde er niet bij dat Thorbecke, toen hij eenmaal minister was, zelf de macht van de monarch had ingeperkt. Hij had het minister-presidentschap niet nodig gehad om zich als primus inter pares te manifesteren, zoals hij ooit formuleerde: 'een ministerie [kabinet – ds] behoeft, gelijk eene politieke partij, een hoofd, een man, die, meer dan de overige leden, de eenheid, de algemeene beginselen van beleid vertegenwoordige en daarvoor aansprakelijk zij'.⁸⁴ In dit bredere perspectief probeerde de *NRC* in feite de formele erfenis van Thorbecke veilig te stellen. Het zou echter de laatste stuip trekking zijn tegen het vaste voorzitterschap.

In dezelfde editie publiceerde de *NRC* de berichtgeving van het liberale dagblad *Het Vaderland* – Goeman Borgesius was er hoofdredacteur van geweest –, dat verheugd was dat het premierschap weer verdween. *Het Vaderland* noemde het de schepping van Kuyper en refereerde eraan dat zij vier jaar geleden 'tegen dit nieuwe on-Nederlandsche instituut' de strijd had aangebonden.⁸⁵ Het blad sloot zich aan bij de wens van *De Nieuwe Courant* dat de term 'minister-president' in onbruik mocht raken, en hekelde evenals de *NRC* het halfslachtige besluit van het kabinet om uit te gaan van een jaarlijkse benoeming met herverkiezing in plaats van het oude roulerende voorzitterschap.

De opstelling van de *NRC* was wel wat merkwaardig, want bij de formalisering van het minister-presidentschap in 1901 had zij geen aanleiding gezien voor opmerkingen. Naar aanleiding van kritiek vanuit de Tweede Kamer op de aanpassing van het reglement had de krant Kuyper gewoon aangeduid als de 'minister-president', zonder zelfs iets op te nemen van de discussie.⁸⁶ Haar reactie bij het aantreden van het kabinet-De Meester leek meer een reactie op het kabinet-Kuyper te zijn dan aversie tegen een minister-presidentschap. Het was de vorm waarin zij met Kuyper afrekende. Voortdurend had zij het tere punt naar voren gebracht dat Kuyper weliswaar heel veel wetgeving op stapel had gezet, maar zeer weinig had bereikt. Met het terugwijzigen van het reglement van orde was de erfenis

van het kabinet-Kuyper letterlijk ongedaan gemaakt. De *NRC* was representatief voor de liberalen, die in Kuypers antirevolutionaire beweging een bedreiging zagen voor hun gedachtegoed en verworvenheden. Kuyper was representant van een nieuwe tijd en had weinig op met volksvertegenwoordigers die onafhankelijk van kiezers zelf beslisten wat het beste was voor het volk. Kuyper dacht juist vanuit en voor zijn specifieke achterban.

Maar tussen droom en daad van de liberale kranten en Kamerleden stonden kennelijk wetten in de weg en praktische bezwaren, want hoewel de lettertjes over het voorzitterschap van de ministerraad werden veranderd, bleef de praktijk gewoon bestaan. De liberaal Theodoor de Meester begon als 'tijdelijk' voorzitter van de ministerraad, maar hij bleef ook na een jaar voorzitten. Hoewel de Kamer in het kader van de begrotingsbehandeling in 1905 het verzoek had gedaan om in het reglement het vaste voorzitterschap te schrappen en het kabinet dit al op eigen initiatief had gedaan, werd De Meester verder gewoon aangeduid als kabinetsleider en minister-president. Wel voerden bijna alle ministers bij de algemene besprekingszittingen in 1905 weer zelf het woord.⁸⁷ Maar dat was van korte duur, want het jaar erna werd De Meester als voorzitter van de ministerraad het centrale aanspreekpunt.⁸⁸

De usance van een permanente voorzitter bleef bestaan. Met een enkele uitzondering betrof het tot de Tweede Wereldoorlog steeds de formateur van het kabinet. De liberaal Pieter Cort van der Linden zou zich tijdens de Eerste Wereldoorlog intensief met de internationale politiek bemoeien en de Kamer regelmatig daarover te woord staan, in plaats van de minister van Buitenlandse Zaken. Bovendien speelde hij een beslissende rol in de onderhandelingen met Duitsland om de neutraliteit te handhaven. Daarnaast trad hij ook op wanneer algemeen kabinetsbeleid in het geding was. Hij meende zelfs dat de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet afhankelijk was van zijn individuele ministeriële verantwoordelijkheid. Als hij faalde, dan zou hij ook als kabinetsleider falen en daarmee het hele kabinet.⁸⁹ In 1918 werd bepaald dat ministers met de voorzitter van de ministerraad moesten overleggen als het zaken betrof waarbij algemeen regeringsbeleid was betrokken. In 1922 zou het reglement van orde opnieuw voorzien in een permanente voorzitter van de ministerraad, maar nu gekozen vanuit de raad zelf.

Hendrik Colijn – de opvolger van Kuyper als leider van de antirevolutionaire partij – gedroeg zich als een echte minister-president, die Nederland vertegenwoordigde op buitenlandse conferenties en aanwezig was bij de ontvangst van buitenlandse staatshoofden. Hij presideerde verder de commissies van de ministerraad – een nieuw verschijnsel – en afficheerde zich als regeringsleider. In 1937 werd voor de minister-president het ministerie van Algemene Zaken ingesteld. Het was vooral bedoeld om deze als voorzitter van de ministerraad te ondersteunen. Dat de minister-president eerstverantwoordelijke was voor de relatie met het koninklijk huis, kwam tot uitdrukking in de begroting van Algemene Zaken, waarvan die van het koninklijk huis deel uitmaakte. In 1945 sprak het reglement van orde van de ministerraad voor het eerst uitdrukkelijk over de minister-president als voorzitter van de ministerraad.⁹⁰

De formalisering van het minister-presidentschap door Kuyper was eigenlijk een kroon op het werk van eerdere generaties, toen Schimmelpenninck en Donker Curtius het precedent hadden geschapen. Het minister-presidentschap kreeg zo een plaats binnen het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele verhoudingen.

Conclusie

In 1901 kwam Abraham Kuyper boven het politieke maaiveld uit door de keuze van de kiezers. Kuyper, die eigenlijk een bepaalde levensbeschouwelijke groep vertegenwoordigde – namelijk de protestantse ‘kleine luyden’ –, werd zo de leider van het land. De mening van de koningin deed voor de keuze van een formateur niet meer ter zake. Zoals al is gebleken bij de benoeming van Emma tot regentes, had de monarchie een toezichthoudende functie gekregen. Emma probeerde op andere gebieden nog wel macht uit te oefenen, maar dat werkte niet meer. Voor benoemingen, zelfs in het militair regiment voor het koninklijk huis, was de minister verantwoordelijk. In de daadwerkelijke politiek moest de vorst nu bij voorkeur onzichtbaar blijven.

Zo besloot de Tweede Kamer in 1906 om niet langer op de troonrede te reageren met een adres van antwoord. Zij kon immers vlak daarna bij de begrotingsbehandeling een debat aangaan met het kabinet.⁹¹ Daarmee

verloor de troonrede eigenlijk alle politieke betekenis. De monarch verwoordde nu met het uitspreken van de troonrede alleen nog met veel decorum het kabinetsbeleid. Het eigenlijke gevecht verplaatste zich naar de begrotingsbehandeling in de Kamer. De troonrede was de meest publieke vorm geweest van de politieke macht van het koningshuis; nu ging ook deze politieke realiteit verloren. Het koningshuis was aan de zijlijn van het politieke leven komen staan. Daar hield het een rol, namelijk als toezichthouder op de constitutie en als centrum van eenheid en identiteit.

De introductie van een permanente voorzitter van de ministerraad betekende dat er een vast leiderschap ontstond voor het kabinet als geheel. Deze persoon coördineerde de bijeenkomsten en de standpunten van de diverse ministers en zorgde daarmee voor de homogeniteit van het kabinet. Hij werd voor de buitenwereld het aanspreekpunt voor het kabinetsbeleid. Dit had als gevolg dat het kabinet als instituut meer zichtbaar werd. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, is dit een langzaam proces geweest, terwijl anderzijds de aanzetten daartoe al duidelijk in 1848 werden gegeven. In 1848 traden achtereenvolgens Schimmelpenninck en Donker Curtius de facto op als minister-president en konden zij ook duidelijk op het kabinetsbeleid een stempel zetten, hoewel Schimmelpenninck het moest afleggen tegen de koning en Thorbecke. In de periode daarna was de figuur van minister-president weliswaar niet formeel aanwezig, maar toch in wording. Zo regisseerde Thorbecke 'zijn' kabinetten in de praktijk, zoals naar voren komt in het hoofdstuk over de Aprilbeweging.

Ook tijdens andere kabinetten trad de formateur op als primus inter pares. Bij de beschreven gebeurtenissen in 1866 is het opvallend dat Mijer het formateurschap uit de weg ging, wellicht omdat dit en de daaraan gekoppelde vooraanstaande positie in het kabinet moeilijk verenigbaar waren met zijn plan om vroegtijdig uit het kabinet te stappen teneinde gouverneur-generaal te worden. Van Zuylen trad vervolgens op als formateur en was het aanspreekpunt, totdat hijzelf onder vuur kwam te liggen en Heemskerk zijn spilpositie in het kabinet overnam. Opvallend aan diens officieus minister-presidentschap was dat hij namens het kabinet het woord voerde en dus de algemene zaken behartigde. Het minister-presidentschap in Nederland kent dus een lange traditie.

De formalisering van het minister-presidentschap door Kuyper en diens kabinet symboliseerde ook het einde van de liberale hegemonie. Met aanvankelijke onderbrekingen zou een lange reeks christelijke kabinetten aantreden. Het liberale kabinet-De Meester (1905-1908) was weinig slagvaardig en ten slotte zouden de liberalen met het kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) er in 1917 nog net in slagen om het algemeen kiesrecht te realiseren als uiterste consequentie van het liberalisme, waar de meeste van hen – Thorbecke voorop – lange tijd tegen waren geweest. Thorbecke had zijn stempel gedrukt op de negentiende eeuw, omdat de liberalen in hem hun geestelijk vader waren gaan zien. Zoals in het eerste hoofdstuk is beschreven, was Thorbecke tegen het minister-presidentschap geweest, maar nu was het er dan toch van gekomen. Thorbecke had niets met christelijke politiek en partijvorming, en alles waar hij tegen leek te zijn geweest – ook democratie – was aan het begin van de twintigste eeuw werkelijkheid geworden.

Uit het voorgaande blijkt dat er al vanaf de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid een verband bestond tussen het formateurschap en de positie als voorzitter van de ministerraad: de formateur was qualitate qua bestemd voor het voorzitterschap. Het lag voor de hand dat de formateur als geestelijk vader van het kabinet de eerstaangewezene was om interne discussies te leiden en strubbelingen op te lossen. Deze praktijk ontstond dus niet pas later.⁹² Zelfs al vóór de grondwet van 1848 trad formateur Schimmelpenninck op als voorzitter en minister-president. Hetzelfde gold voor Donker Curtius, wiens minister-presidentschap enigszins in vergetelheid is geraakt.⁹³ Vervolgens zijn formateurs doorgaans de bindende kracht van het kabinet geweest en hoewel formeel geen minister-president, zijn zij in feite wel als eerste onder de ministers opgetreden. Dat is ook wel logisch omdat de formateur de grondlegger van het kabinet is; hij kiest de ministers uit en maakt een bepaalde combinatie en is daarmee ook grondlegger van het kabinetsprogramma. Dat initiatief maakt een formateur tot geestelijk vader en aanjager van een kabinet.

Uit dit onderzoek blijkt tevens dat het formateurschap een logisch gevolg kreeg in zowel het minister-presidentschap als het voorzitterschap van de ministerraad.⁹⁴ Bovendien maakte een formele toerbeurt in het voorzitterschap een premierschap niet onmogelijk, zoals bij Thorbecke

het geval was.⁹⁵ Bij Thorbecke zaten de ministers wel om beurten de ministerraad voor, maar in feite regisseerde Thorbecke als formateur van het kabinet ook het optreden daarvan. Het formateurschap gaf de desbetreffende minister meestal al zijn status van *primus inter pares*. Dit betekent dat het premierschap niet was afgeleid van het voorzitterschap van de ministerraad. Met het minister-presidentschap werd de positie van het kabinet versterkt ten koste van de koning. De discussie over het regentschap van Emma laat al zien hoe vanzelfsprekend men het koningschap gebonden achtte aan de ministeriële verantwoordelijkheid, waardoor men weinig belang kon hechten aan de persoon van de regent. Kuiper maakte zichzelf met zijn voorstel van een permanente voorzitter materieel tot 'tegenkoning'. De monarchie werd daarmee (nog) verder van de regering af geplaatst. Tegelijkertijd werd de homogeniteit van het kabinet versterkt. Deze constitutionele verhoudingen zijn sindsdien niet ingrijpend gewijzigd.

Kuiper was de eerste premier die als zodanig nadrukkelijk een politieke rol wilde spelen. Het geprofileerde premierschap van Kuiper werd, waarschijnlijk mede door zijn beroep op de goddelijke openbaring, niet op prijs gesteld en werd gecorrigeerd door het permanente minister-presidentschap te ontkennen. In feite ontkende hij zijn verantwoordingsplicht via een krachtig, autoritair leiderschap. Zoals ook uit latere ontwikkelingen bleek, was juist een minister-president gewenst die het kabinetsbeleid coördineerde en dus *primair* bestuurder was.

Sinds 1848 kent Nederland een traditie van zakelijke premiers, zonder presidentiële allures.⁹⁶ Een dergelijk low profile minister-presidentschap doet het meest recht aan de individuele verantwoordelijkheid van ministers en het principe van onderlinge gelijkwaardigheid. Schimmelpenninck en Donker Curtius droegen het premierschap niet sterk uit. Van Hall vond zijn premierschap weliswaar zo belangrijk dat hij in 1861 aftrad toen zijn medeministers dit na een jaar niet wilden verlengen, maar hij gedroeg zich niet als sterk leider. Zelfs Colijns regeringen berustten op coalities en dus op compromissen. Het hier beschreven optreden van Kuiper vormde in feite een uitzondering op de regel en leidde daardoor ook tot een verdere afbakening van diezelfde regel.

Zelfs tijdens het kabinet-Kuiper bleef de nadruk liggen op de individu-

ele ministeriële verantwoordelijkheid; daarbij kwam de collectieve verantwoordelijkheid voor het kabinetsbeleid, door alle ministers gelijk gedragen; de premier had daarbij geen specifieke plaats. Kuypers heeft met zijn poging tot formalisering van het minister-presidentschap geholpen om de koudwatervrees van de Nederlandse politiek hiervoor te bestrijden. Het bleek heel goed mogelijk een minister-presidentschap te creëren dat vooral intern was gericht en waarbij de ministers gelijkwaardig bleven. Deze naar binnen gekeerde rol van het premierschap gaf en geeft de ceremoniële functie van het koningschap veel ruimte.

Dat het zo lang heeft geduurd voordat het permanente premierschap zich heeft gevestigd, had waarschijnlijk te maken met de aversie ertegen van Thorbecke. Thorbecke verzette zich in 1848 tegen het minister-presidentschap van Schimmelpenninck, omdat Schimmelpenninck zijn concurrent was. Eenmaal zelf in het kabinet, vormde hij meteen de spil daarvan. Thorbecke beperkte zijn rol als kabinetsleider wel tot de nationale politiek, en dan vooral de Kamer, want hij had, evenals zijn tijdgenoten, weinig op met volksdemocratie. Zijn vooraanstaande plaats binnen het Nederlandse liberalisme en de vooraanstaande plaats van de liberalen in de negentiende eeuw hebben ook wat dat betreft hun sporen nagelaten. Die erfenis heeft waarschijnlijk ook de gelijkwaardigheid van de ministers vanzelfsprekend gemaakt. Fascinerend genoeg heeft het minister-presidentschap zich niet ten koste van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid ontwikkeld. Dit was geen onderwerp van debat. Apart van zaken die het algemeen beleid van het kabinet betreffen, zijn ministers heer en meester op hun eigen vakgebied. Er is geen president of premier opgestaan die andere ministers kan overrulen; iedere minister blijft eindverantwoordelijk voor zijn ministerie.⁹⁷

De publieke rol van de minister-president is in de loop van de twintigste eeuw echter wel versterkt; hij fungeert steeds meer als het gezicht van het kabinet. Dit hangt ongetwijfeld samen met het publieke aspect dat bij de ministeriële verantwoordelijkheid steeds belangrijker werd. Vóór 1848 was ministeriële verantwoordelijkheid vooral op de koning gericht, die bijna absolute zeggenschap uitoefende. Vervolgens kreeg de Kamer steeds meer overwicht. Evenals in 1848 vormden ook de gebeurtenissen in 1866 en 1868 een scharnierpunt. Het parlementaire systeem werd volwassen, want de verschillende groepen leerden zich als partijen te gedra-

gen en in de strijd werd ook een beroep gedaan op de publieke opinie. Daarna werd de kiezer door de uitbreiding van het kiesrecht en de daadwerkelijke vorming van politieke partijen steeds belangrijker. Het premierschap van Kuyper symboliseerde de toegenomen invloed van de kiezer. Hij vormde immers in 1879 de eerste politieke partij en stond ook voor bepaalde beginselen, die hij namens zijn achterban wilde uitdragen. In het Verenigd Koninkrijk vond een soortgelijke ontwikkeling plaats. In 1832 met de Reform Act was er het omslagpunt van koninklijke zeggenschap naar parlementaire dominantie en vanaf de tweede Reform Act van 1867 kwam de publieke opinie centraal te staan.⁹⁸ In die zin was de formalisering van de praktijk van het minister-presidentschap door Kuyper een laatste beslissende stap in de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten, die met de grondwetsherziening in 1848 was ingezet. Vanaf Kuyper begon voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele machten, ondanks alle incidenten en tegenkrachten, een periode van consolidatie.