



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).

Conclusie: ministeriële verantwoordelijkheid als evenwichtsmechanisme

De herziening van de grondwet in 1848 is een belangrijk moment geweest voor het Nederlands staatsbestel en voor de verhouding tussen de constitutionele machten: koning, kabinet, Kamer en kiezers, de vier k's. De nieuwe bepaling over de onschendbaarheid van de koning vermeldde ook: de ministers zijn verantwoordelijk. Begrijpelijk was ook toen al dat een verantwoordelijke minister niet kon functioneren zonder het aan zijn optreden gekoppelde vertrouwen van de Kamer. Later, tijdens de crises van 1866 en 1868, zou blijken dat het ontbreken van vertrouwen geen rechtvaardiging hoefde.

Al tijdens de grondwetsherziening werd geëxperimenteerd met het minister-presidentschap. Zo traden Schimmelpenninck en ook Donker Curtius in 1848-1849 de facto op als premier. Vervolgens raakte die functie een tijd buiten beeld. Dit had alles te maken met Thorbecke, die zich tegen een dergelijke functie verzette toen Schimmelpenninck haar vervulde. Toen hij echter zelf aan het roer kwam te staan, gedroeg hij zich wel degelijk als de onbetwiste leider van het kabinet. Zijn kabinetten beraadslaagden zonder de koning en hij trok koninklijke bevoegdheden naar zich toe.

In de beginperiode na 1848 waren de verhoudingen tussen de constitutionele machten en de strekking van de ministeriële verantwoordelijkheid nog diffuus. Immers: welke bevoegdheden bleven nog bij de koning, hoe los stond het kabinet van de (Tweede) Kamer, wat waren de procedures in die Kamer om met zaken en met elkaar om te gaan en wat had de kiezer te zeggen. De relatie tussen deze vier k's werd als het ware onderhouden door het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Lessons to be learned

De gebeurtenissen van 1848, 1853, 1866, 1868, 1884 en 1901 zijn geselecteerd als ijkmomenten waarop de ministeriële verantwoordelijkheid een prominente rol speelde. In het navolgende zal worden samengevat wat de relevantie was van deze gebeurtenissen voor de ministeriële verantwoordelijkheid en voor de verhouding tussen de constitutionele machten, en welke ontwikkelingen daarvan het gevolg waren.

De grondwetsherziening van 1848

Met de grondwetsherziening van 1848 werd de politieke ministeriële verantwoordelijkheid voor het eerst formeel geregeld. Uit dit onderzoek blijkt opmerkelijk genoeg dat politici van liberaal tot conservatief de regeling in de grondwet toejuichten. Er leefden echter wel allerlei, elkaar deels uitsluitende interpretaties van de desbetreffende grondwetsbepaling. Ministeriële verantwoordelijkheid werd in die periode door de verschillende groeperingen niet als een strijdpunt ervaren, omdat zij werd opgevat als een relationeel criterium en niet zozeer als een vaste regel. Men gebruikte het begrip als een manier om de constitutionele machten af te bakenen. Het begrip was zo breed dat het ook latere ontwikkelingen kon omvatten.

In het verlengde hiervan vonden zowel conservatieven als liberalen het bestaan van een kabinet als constitutionele macht tussen koning en Kamer vanzelfsprekend. Daarbij werd ook uitgesproken dat ministers moesten opstappen als zij niet het vertrouwen van de Kamermeerderheid genoten. Het vertrouwensbeginsel werd dus al meteen geformuleerd. Dit beginsel werd niet gescheiden van de ministeriële verantwoordelijkheid, zoals tegenwoordig in de juridische literatuur, maar vormde daarvan een onderdeel. Het recht van de regering om de Kamer te ontbinden, gold als een ander aspect van de ministeriële verantwoordelijkheid en fungeerde als tegenwicht van het vertrouwensbeginsel. Zo kon de basis worden gelegd voor een systeem met vier constitutionele machten – koning, kabinet, Kamer en kiezer – die elkaar in balans hielden.

Koning Willem II was de grote initiator van de grondwetsherziening en dankzij zijn inspanningen werd deze tot een goed einde gebracht. Hij wist de herziening betrekkelijk snel door de Raad van State, het kabinet

en de verschillende Kamers te loodsen. Als onpartijdig vorst stond hij boven de diverse belangen. Hij creëerde hiermee een nieuwe rol voor de monarch, namelijk als bemiddelaar tussen de wensen van het volk, die van de Tweede Kamer en van het kabinet. Dit zou ook meteen de laatste keer zijn dat een koning een dergelijk huzarenstukje leverde.

De Aprilbeweging in 1853

Bij het conflict rond de Aprilbeweging in 1853 hielden het liberale kabinet-Thorbecke en de Tweede Kamer te weinig rekening met de gevoelens onder het volk. De koning echter toonde begrip voor de volkswolingen en kwam tegemoet aan de publieke opinie door naar de klachten te luisteren. Spannend is dat consensus leek te ontstaan over de interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid, namelijk dat het begrip niet zozeer een bepaalde inhoud regelde, als wel ging over de verhouding tussen de constitutionele machten en derhalve relationeel van aard was. Zo vond men dat de koninklijke onschendbaarheid kon samengaan met zelfstandige bevoegdheden voor de koning als aparte constitutionele macht. Het optreden van de koning in 1853 herstelde de verstoorde relatie tussen enerzijds de kiezer en anderzijds het kabinet en de Kamer. De koning was toen nog steeds een machtsfactor van betekenis. De gebeurtenissen rondom de Aprilbeweging vormen een mooie illustratie van hoe de ministeriële verantwoordelijkheid fungeerde als evenwichtsmechanisme tussen de constitutionele machten.

De Aprilbeweging liet zien dat de constitutionele machten feitelijk niet solitair konden opereren, maar in relatie met elkaar stonden. Het kabinet-Thorbecke liet een explosieve situatie ontstaan door te weigeren gehoor te geven aan de maatschappelijke onrust. Dit machtsvacuüm werd alleen maar groter omdat ook de Tweede Kamer in haar ivoren toren bleef zitten. Het protestantse volksdeel voelde zich door kabinet en Kamer in de steek gelaten en ging zich daardoor als tegenmacht mobiliseren; vooral orthodoxe protestanten organiseerden protestbewegingen, die veel publiciteit veroorzaakten. Door de passieve houding van kabinet en Kamer als constitutionele machten zag de koning zich gedwongen om het volk tegemoet te treden. De Aprilbeweging maakte in het volk en de kiezers het besef wakker dat ook zij een constitutionele macht konden vormen. In

het conflict raakte de verhouding tussen het kabinet en de overige constitutionele machten in onbalans. De afwachtende reactie van de Kamer vergrootte de onbalans, waardoor kiezers én koning veel ruimte kregen. Het kabinet werd als terugtrekkende macht vervolgens gecompenseerd door de koning als optredende macht. De koning nam de klachten van de kiezers serieus en stelde hen gerust. Het resultaat was uiteindelijk een andere samenstelling van kabinet en Kamer, waarmee tussen de constitutionele machten ook weer een nieuwe verhouding ontstond.

In de kranten werd een uitvoerig debat gevoerd over de mogelijke reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo achtte men dualisme tussen kabinet en Kamer noodzakelijk voor een effectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Ook werd betoogd dat de ministeriële verantwoordelijkheid tevens gold tegenover het volk. De les van deze gebeurtenis was dat kabinet en Kamer niet straffeloos hun gang konden gaan, zonder acht te slaan op de wensen en gevoelens van de bevolking.

Koning Willem III trad op als bemiddelaar tussen het kabinet en het orthodox protestantse volksdeel en speelde daarbij een constructieve rol. Opmerkelijk is dat er in de geschiedschrijving over de rol van de koning in deze kwestie een negatief beeld heerst en een positieve perceptie van het kabinet-Thorbecke, terwijl juist dit kabinet tekortschoot. De Aprilbeweging ontstond uit onrust en boosheid van het protestantse volksdeel, dat het liberale kabinet er niet ten onrechte van beschuldigde onzorgvuldig met zijn belangen te zijn omgegaan. Het protestantse volksdeel wordt doorgaans een reactionaire houding toegeschreven, terwijl het juist redenen had zijn wantrouwen over het kabinetsbeleid uit te spreken. De polarisatie was niet ontstaan door de orthodoxe protestanten, maar door de liberalen, die bewust de indruk vestigden dat zij zelf slachtoffer waren van een reactionaire beweging.

De kwestie-Mijer in 1866-1867

Ook in de kwestie-Mijer wisten de liberalen de affaire zo voor te stellen alsof de conservatieven zouden hebben geprobeerd om de situatie van vóór de grondwetsherziening van 1848 te herstellen. Het punt was echter dat de liberalen een radicale interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid waren gaan huldigen. Zij ontdekten hun kracht als oppositie

en gebruikten hun Kamermeerderheid om de regering op de knieën te dwingen. De gematigde formulering van de ministeriële verantwoordelijkheid in de grondwet werd in de daaropvolgende machtsstrijd met de conservatieven naar de prullenbak verwezen. De kwestie-Mijer luidde de eindfase in van de periode waarin de constitutie het kader vormde voor het politieke handelen.

Bij de overstap van minister van Koloniën Mijer naar het gouverneur-generaalschap van Indië stond de vraag ter discussie of en in hoeverre de ministeriële verantwoordelijkheid ook voor benoemingen van functionarissen zou gelden. De opvatting won terrein dat de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van het parlement volledig was en zich uitstrekte tot alles waartoe de ministers bevoegd waren.

Zoals is gebleken, was al bij het aantreden van het kabinet in 1866 bekend dat Mijer gouverneur-generaal van Indië wilde worden. De liberale pers leek dit echter expres te negeren om een negatief beeld van Mijer en de conservatieven te kunnen creëren. Het heftige Kamerdebat begin 1867 was een waarschuwend signaal aan de conservatieven dat de liberalen het kabinet aan hun Kamermeerderheid wilden onderwerpen en de grondwet naar hun hand gingen zetten. Het ging niet meer om gelijk hebben, maar om gelijk krijgen.

Ondertussen circuleerden talrijke interpretaties van ministeriële verantwoordelijkheid die opportunistisch werden ingezet in de politieke strijd. De liberalen probeerden de conservatieven uit het machtscentrum te verdrijven, terwijl de conservatieven er hun plaats verdedigden. De liberalen, in het bijzonder Thorbecke, hanteerden bij de kwestie-Mijer een andere betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid dan eerder. Zij meenden nu dat de koninklijke onschendbaarheid absoluut en alomvattend was en dat ministers voor alle regeringsdaden ten opzichte van het parlement verantwoordelijk waren. Ook de benoeming van een minister of ambtenaar vonden zij een handeling van het kabinet waarover verantwoording aan de Kamer moest worden afgelegd.

Bij de kwestie-Mijer eisten de liberalen een centrale rol op voor het parlement in het staatsbestel. Zij hadden daar zelf belang bij aangezien zij daar verreweg de grootste groep vormden. Die centrale rol benadrukten zij ook met een monistische visie op de verhouding tussen kabinet en

Kamer. De regering was in deze visie een verlengstuk van de volksvertegenwoordiging. Het kabinet moest volgens hen dus altijd op een Kamermeerderheid berusten. Conservatieven daarentegen zagen ministeriële verantwoordelijkheid niet als exclusief en alomvattend, maar beperkt tot situaties als het overtreden van wetten en het benadelen van het landsbelang. Bovendien verdedigde het Kamerlid Pijnappel een utilitaire vorm van ministeriële verantwoordelijkheid met zijn stelling dat deze alleen gold voor maatregelen die nog genomen konden worden en niet voor daden uit het verleden.

Verder ging de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen over het afbakenen van de betekenis en inhoud ervan, maar ook over de wijze waarop verantwoording kon en moest worden afgelegd. Men streed over de vraag of moties van orde ook konden worden gebruikt om de mening van de Kamer aan de regering bekend te maken; in feite ontstond tijdens de kwestie-Mijer de traditie van de politieke motie.

De Luxemburgse kwestie in 1867-1868

Bij de Luxemburgse kwestie werd het exclusieve karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid bevestigd. De ministeriële verantwoordelijkheid moest alleen gelden tegenover het parlement; herhaalde ontbindingen van het parlement waren niet acceptabel en de koning had geen eigen macht meer. Verder werd duidelijk dat gebrek aan parlementair vertrouwen betekende dat ministers dienden af te treden, ook als het vertrouwensgebrek onredelijk was. De schuldvraag bleek voor ministeriële verantwoordelijkheid niet relevant. Zo ontstond het primaat van het parlement en verdween het dualisme uiteindelijk uit de politiek. Het kabinet stond toen niet meer als zelfstandige macht tegenover de Kamer: al zijn bevoegdheden vielen onder de ministeriële verantwoordelijkheid, die de Kamers konden controleren. Het verlangen van het parlement naar controle leek onbegrensd. Ministeriële verantwoordelijkheid werd langzamerhand als een regel geïnterpreteerd, terwijl het relationeel karakter steeds meer uit het zicht verdween.

De Luxemburgse kwestie vormde de apotheose van de machtsstrijd tussen de overwegend liberale Kamer en het conservatieve kabinet. Aller-



Menso Pijnappel (1830-1906) geportretteerd door Maurits Verveer rond 1870. Pijnappel was een jurist van conservatief-liberaal signatuur. In de periode 1866-1869 was hij Tweede Kamerlid en probeerde hij over en weer begrip te kweken, maar zonder resultaat. Daarna lange tijd senator. Pijnappel verkondigde een utilitaire interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid.

eerst verwierpen de liberalen de begroting van Buitenlandse Zaken. Zij keurden het buitenlands beleid af met betrekking tot Luxemburg, zonder dit daadwerkelijk te toetsen. De begrotingsverwerping was dan ook een louter politieke daad. Vervolgens besloot de regering om de Tweede Kamer opnieuw te ontbinden, omdat zij vond dat de Kamer zich onredelijk gedroeg. Op hun beurt keurden de liberalen ook deze ontbinding af, zonder inhoudelijk oordeel. Zij voerden impliciet aan geen vertrouwen meer in het kabinet te hebben.

De interpretatieproblemen rond de ministeriële verantwoordelijkheid draaiden niet zozeer om het vertrouwensbeginsel als zodanig. Zoals eerder is gebleken, werd dit beginsel al sinds 1848 toegepast. Wel was in 1866 en 1867-1868 nieuw dat het verlies aan vertrouwen niet inhoudelijk werd beredeneerd. De begroting kon zonder meer worden verworpen: een minister kon voortaan niet meer functioneren, wanneer alleen al het vertrouwen van de Kamer ontbrak.

Bij de herziening van de grondwet was Thorbecke groot voorstander geweest van dualisme tussen Kamer en kabinet, omdat hij vreesde dat anders een Kamermeerderheid haar wil aan de regering zou opleggen. Thorbecke wenste toen een sterke uitvoerende macht, die de almacht van de Tweede Kamer en de meerderheid daarbinnen zou kunnen beteugelen. In dat verband werd het recht tot benoeming van hoge functionarissen aan de regering en in het bijzonder aan de koning toegekend. Tijdens de gebeurtenissen in de periode 1866-1868 kwam dit dualisme echter onder druk te staan en werden de liberalen en Thorbecke voorstanders van een monistische relatie tussen parlement en regering. Immers, nu de liberalen in de Tweede Kamer de meerderheid bezaten, vreesden zij de wil van de meerderheid en het verlies van dualisme niet meer. De wereld van Thorbecke zoals hij die in 1848 had mee helpen vormgeven, was in de partijstrijd ten onder gegaan. Waarschijnlijk zag Thorbecke zich gedwongen mee te gaan met de jongere generatie liberalen: alleen in zijn 'Narede' bij zijn laatste *Parlementaire redevoeringen* bleef hij bij zijn oude standpunt.

Het door de liberalen gepresenteerde beeld van de grondwet van 1848 alsof deze volledige ministeriële verantwoordelijkheid impliceerde, waarvan de conservatieve regering van 1866 tot 1868 nog moest worden overtuigd, was een invention of tradition. In hun retorica creëerden de liberalen voortdurend een idiosyncratisch beeld van de praktijk – zij gingen met de feiten aan de haal – om hun argumenten kracht bij te zetten. Zij schiepen daarmee krachtige beelden die in de historische overlevering hebben doorgewerkt. Een voorbeeld hiervan is dat de liberalen verbloemden dat zij oppositiestrijd voerden en de indruk wekten dat de conservatieve regering alleen stond. De houding van de liberalen hoorde bij het politieke spel; zij speelden dit spel knapper dan de conservatieven. Zij konden flexibel omgaan met eerder ingenomen standpunten en vonden

nieuwe tradities uit om zo op creatieve wijze veranderingen in de politieke praktijk te bewerkstelligen. De conservatieven deden hetzelfde, maar met minder succes.

De inhoudelijke argumentatie van de conservatieven bij de Luxemburgse kwestie bleek echter te sterk om erdoorheen te breken. Niettemin verwierpen de liberalen de begroting van Buitenlandse Zaken en daarmee werd de regel gevestigd dat het kabinet niet alleen het vertrouwen van de Kamer moet hebben, maar ook dat het ontbreken van vertrouwen niet hoeft te worden gerechtvaardigd. De Kamer kan een kabinet naar huis sturen door een begroting zonder overtuigend bewijs te verwerpen. De liberale Kamermeerderheid besliste dus – los van wat zij redelijk vond – dat de ministeriële verantwoordelijkheid een risicoansprakelijkheid inhield. Met een ‘risico’ ministeriële verantwoordelijkheid wordt bedoeld dat het niet relevant is of de minister schuld treft, omdat gebrek aan vertrouwen op zich al een probleem schept. Ook als een minister niets te verwijten viel, moest hij opstappen als de Kamer haar vertrouwen opzegde.

De gebeurtenissen van 1866 tot 1868 leren dat de beoordeling door het parlement niet rechtvaardig, redelijk of juist hoefde te zijn, maar ook een arbitrair of opportunistisch karakter kon hebben. Eigenlijk werd door deze gebeurtenissen tevens het politiek metier in een parlementaire democratie nader ingevuld. Ook in een constitutioneel democratisch bestel was politiek dus niet beslist logisch, rechtvaardig of doelmatig, maar vormde eerder de arena voor een machtsstrijd. Ministeriële verantwoordelijkheid kon ook onderdeel van die parlementaire partijstrijd worden.

Tijdens de gebeurtenissen in 1866-1868 gaven liberalen en conservatieven voorts verdere invulling aan de parlementaire democratie door zich collectief als partijen tegenover elkaar op te stellen. Ook de conservatieven, zoals Heemskerk als belangrijke tegenspeler van Thorbecke, betoonden zich echte politici: pragmatisch, strategisch en niet alleen geïnteresseerd in principes, maar ook in het spel. De liberalen wonnen de strijd, omdat ze de meerderheid in het parlement bezaten. Zij vestigden daarmee ook het overwicht van het parlement op de andere constitutionele machten. Dat betekende echter ook het einde van de dualistische verhouding tussen kabinet en parlement. Bovendien had de koning hierna zelfs

geen benoemingsrecht meer. De ministers werden volledig en exclusief verantwoordelijk tegenover het parlement en die verantwoordelijkheid bleek niet uit te gaan van schuld, maar van louter risico.¹

De spelregels voor de constitutionele machten werden dus opnieuw gedefinieerd. Het betekende allereerst dat het evenwicht tussen de macht van de Kamer en van de regering, ofwel het dualisme, werd verbroken. Deze verschuiving van macht veranderde ook de perceptie van het ontbindingsrecht. Had Thorbecke in 1866 nog betoogd dat het de regering vrij stond van dit recht gebruik te maken, in 1868 betoogde hij en met hem alle liberalen dat alleen in uitzonderlijke omstandigheden van het ontbindingsrecht gebruik mocht worden gemaakt, bijvoorbeeld wanneer het landsbelang dit eiste.

Het negatieve beeld dat de liberalen van de conservatieven creëerden – namelijk dat de conservatieven zouden hebben geprobeerd om de grondwet van 1848 terug te draaien – is in de geschiedschrijving gaan overheersen, terwijl uit het voorgaande blijkt dat juist de liberalen nieuwe, radicale interpretaties van de grondwet zijn gaan geven. Het veelvuldig beroep van de liberalen op de liberale grondwet van 1848 was partijpolitieke strategie. Zij schiepen zo het beeld dat zij de continuïteit en het anker van de Nederlandse politieke traditie vormden. In werkelijkheid maskeerden zij, wellicht deels onbewust, hoe zij een andere uitleg aan de grondwet en parlementaire gewoonten gingen geven. Zoals zojuist opgemerkt, vonden de liberalen een nieuwe politieke traditie uit. De gebeurtenissen leidden tot een vermindering van het dualisme; het kabinet kreeg een meer parlementair dan koninklijk karakter. De partijverhoudingen werden er duidelijker door. Zo is 1868 een mijlpaal geworden in de ontwikkeling van het partijstelsel.

In weerwil van de machtsverdeling tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, en het dualisme tussen regering en parlement, trok de liberale Kamermeerderheid tijdens de crises van 1866 tot 1868 de uiteindelijke beslismacht naar de Tweede Kamer. Een nieuw gegeven is dat vanaf toen de Kamer niet langer het benoemingsrecht van de Kroon accepteerde zonder ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Kamer. Daarmee werd een precedent geschapen. In het vervolg zou de regering er zeker bij omstreden benoemingen beter aan doen met de Kamer te

overleggen. Opvallend is dat benoemingen toen al politiek geladen waren. Het duidt op volwassenwording van het parlementair bestel. Tegelijkertijd werd de positie van het staatshoofd verder gemarginaliseerd.

Troonopvolging door een vrouw

Bij het overlijden van de laatste kroonprins in 1884 kwam ter discussie of een vrouw in aanmerking kwam voor de troonopvolging. De vierjarige Wilhelmina uit het tweede huwelijk van koning Willem III met de Duitse prinses Emma bleef als enige nakomeling over. Gelet op de leeftijd van Wilhelmina zou eerst een regentschap moeten worden geregeld. Binnen een dag werd door de Tweede Kamer een wet aangenomen waarmee het regentschap van Emma mogelijk werd, ondanks het feit dat zij vrouw, van Duitse afkomst, en pas vijf jaar in Nederland en nogal jong was. Het radicale liberale Tweede Kamerlid Sam van Houten zag er geen probleem in, omdat de monarchie was verworden tot een ornament in plaats van een fundament. Zijn constatering vond algemene instemming.

In 1884 waren er dus nauwelijks problemen met de aanwijzing van een vrouw tot regentes, omdat men aannam dat de monarch niet meer over zelfstandige bevoegdheden beschikte. Stilzwijgend ging men uit van volledige ministeriële verantwoordelijkheid met absolute koninklijke onschendbaarheid. Ministeriële verantwoordelijkheid werd als regel geïnterpreteerd.

De discussie over het regentschap ging eigenlijk vooral over de positie van het kabinet. Wie precies het regentschap of de troon toekwam, was niet meer zo van belang, omdat regent en monarch door de ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van de Kamer onschadelijk werden geacht. In het debat over de wet over het regentschap ging het dan ook niet over de koninklijke onschendbaarheid, maar over het principe dat de regeermacht bij de ministers lag. Het debat over het regentschap symboliseerde het einde van de woelige strijd over de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. De kwestie-Mijer en de Luxemburgse kwestie hadden tot een doorbraak van het parlementarisme geleid, waardoor de koning definitief op een zijspoor werd gerangeerd.

Emma plaatste de monarch vervolgens in een onafhankelijke positie



Een foto van Emma (1858-1934) uit 1880. Emma was net het jaar ervoor getrouwd met koning Willem III; zij was toen 21 jaar. Een jaar later werd Wilhelmina geboren.

door haar rol van toezichthouder en symbool van nationale eenheid. Zij zette het kabinet nadrukkelijk op afstand door van de formateur te eisen dat hij ook het kabinet zou leiden. Zij streefde dus naar een 'pouvoir neutre', zoals Benjamin Constant had bedacht, maar dan zonder aparte beslissingsbevoegdheden, en wel binnen de regering. Zo beschouwde zij het als haar grootste misser dat zij Kamer en publieke opinie de indruk had gegeven de progressieve richting van het kabinet-Van Tienhoven te steunen. In haar streven om het koningschap een onafhankelijke positie te geven, hield zij de perceptie van haar optreden nauwlettend in het oog. De monarchie volgde niet meer haar eigen politieke koers, maar zag zich als representant van de bevolking als geheel. Vanuit die gedachte zag Emma zich als bewaker van de monarchale constitutie en het evenwicht tussen de constitutionele machten. Zij hechtte daarom veel belang aan de juiste naleving van de constitutionele regels.

De formalisering van het minister-presidentschap

Vervolgens zou Abraham Kuyper als machtig leider van de antirevolutionairen in 1901 het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de constitutionele verhoudingen vastleggen door het minister-presidentschap te formaliseren. Weliswaar schafte het daaropvolgend kabinet-De Meester het minister-presidentschap formeel weer af, maar dat was meer een reactie op het kabinet-Kuyper dan weezin tegen het minister-presidentschap: de traditie was nu stevig gevestigd en in 1922 werd zij nogmaals geformaliseerd. Daarmee kreeg het kabinet als constitutionele macht een prominente plaats en kwam het koningschap nog verder buiten de eigenlijke regering te staan. Hiermee werd nog eens bekrachtigd dat de persoon van koning of regent als zodanig ondergeschikt was geworden. Het minister-presidentschap betrof echter vooral een coördinerende functie, zodat zowel de individuele als de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid onaangetast bleef.

Een nieuwe ontwikkeling was dat Kamer, kabinet en koning steeds meer te maken kregen met de kiezer en de publieke opinie. Het premierschap van Kuyper markeerde de toegenomen invloed van de kiezer en de ontwikkeling van een publieke democratie. Hij vormde immers in 1879 de eerste politieke partij en stond ook voor bepaalde beginselen, die hij

namens zijn achterban wilde uitdragen. In het Verenigd Koninkrijk vond in ongeveer dezelfde periode een soortgelijke ontwikkeling plaats. Met de Reform Act in 1832 kwam het omslagpunt van koning naar parlementaire dominantie en vanaf 1867 kwam de publieke opinie centraal te staan. Het parlement, het kabinet en het koningshuis werden nu vooral afhankelijk van wat kiezers en publieke opinie wensten. Vooral de monarch werd een publiek figuur, omdat zichtbaarheid voor de bevolking zijn primaire bestaansrecht werd.

Met de permanente voorzitter van de ministerraad kwam er een vast aanspreekpunt voor het kabinet als geheel. De voorzitter coördineerde de vergaderingen, probeerde de standpunten van de diverse ministers te overbruggen en zorgde daarmee voor homogeniteit van het kabinetsbeleid. Ook voor de buitenwereld was hij het aanspreekpunt voor het kabinetsbeleid. Dit betekende dat het kabinet meer zichtbaar werd als aparte constitutionele macht. Zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt, is dit een langzaam proces geweest, waarvoor de aanzetten echter al in 1848 waren gegeven. In 1848 waren immers Schimmelpenninck en Donker Curtius de facto minister-president geweest.

Al sinds de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid was er een relatie tussen de functie van kabinetsformateur en voorzitter van de ministerraad. De praktijk dat de kabinetsformateur optrad als voorzitter van de ministerraad was dus niet van later datum. Zelfs tijdens de grondwetsherziening van 1848 trad ook formateur Schimmelpenninck op als voorzitter en minister-president. Vervolgens zijn formateurs doorgaans de bindende kracht van hun kabinetten geweest en zijn zij, hoewel formeel geen minister-president, in feite wel als eerste onder de ministers opgetreden. Vanaf Thorbeckes regering in 1849 was een wisselend voorzitterschap van de ministerraad tot 1874 de regel. Interessant is dat deze wisseling in het voorzitterschap een premierschap niet onmogelijk maakte, zoals bij Thorbecke bleek. Het formateurschap gaf de desbetreffende minister doorgaans al zijn status van *primus inter pares*. Dit betekent dat het voorzitterschap van de ministerraad in feite werd afgeleid uit het premierschap en niet andersom, zoals tot nu toe is aangenomen.

Kuyper maakte zichzelf met zijn voorstel van een permanente voorzitter materieel tot 'tegenkoning'. De monarchie werd daarmee verder van

de regering af geplaatst. Tegelijkertijd werd de homogeniteit van het kabinet versterkt. Deze constitutionele verhoudingen zijn sindsdien niet meer ingrijpend gewijzigd. In die zin was de formalisering van het minister-presidentschap door Kuyper een beslissende laatste stap in de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten, ingezet met de grondwetsherziening in 1848. Met Kuyper begon voor de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele machten, ondanks alle incidenten en tegenkrachten, een periode van consolidatie.

Het leger als laatste bastion tegen ministeriële verantwoordelijkheid

Het leger was zo ongeveer het laatste bastion dat standhield tegen de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat is niet verwonderlijk, omdat koning en leger van oudsher een sterke band hadden. Het was altijd de belangrijkste taak van de vorst geweest om zijn onderdanen tegen oorlog en geweld te beschermen. Hij ontleende zijn legitimiteit aan zijn geweldsmoopolie. In Nederland hadden de Oranjes hun politiek vooraanstaande positie te danken aan het militair leiderschap tijdens de Tachtigjarige Oorlog.

In alle Europese landen was de vorst in het midden van de negentiende eeuw nog steeds opperbevelhebber. In het leger heerste namelijk traditioneel ontzag voor de koninklijke waardigheid. Hoewel de grondwet in Nederland ruimte liet voor interpretatie, of, en in hoeverre de monarch persoonlijk invloed kon uitoefenen, was de regering in 1848 vrij duidelijk geweest dat de ministeriële verantwoordelijkheid juist op het gebied van de krijgsmacht zou gelden. Niettemin werd deze lang niet altijd nageleefd. Zo werden de ministers van Oorlog doorgaans uit het leger gerekruteerd, waardoor zij weinig affiniteit hadden met constitutionele vraagstukken. Ook had Willem III moeite om zich bij leger en vloot te beperken tot een formele rol als opperbevelhebber. Zo kon hij eigenwijze ministers van Oorlog moeilijk uitstaan.² Eenmaal op de troon, benoemde hij meteen zijn oom Frederik tot zijn adviseur om toezicht te houden op alle militaire zaken. Later werd oom Frederik zelfs feitelijk opperbevelhebber, maar in de jaren zestig gaf hij er de brui aan, omdat Willem toch niet luisterde.



Een portret van Jan Veth uit 1892 van prof. dr. Abraham Kuyper (1837-1920), de grote voorman en stichter van de Anti-Revolutionaire Partij. Kuyper was een goed spreker en groot organisator. Zo stichtte hij ook het dagblad *De Standaard*, de Vrije Universiteit en de Gereformeerde Kerk. Zijn coalitiekabinet van 1901 tot 1905 is vooral bekend geworden vanwege het optreden tegen de Spoorwegstaking in 1903. Hij kwam in opspraak door de zogenoemde lintjesaffaire in 1909.

Het zou in Nederland dan ook nog een tijd duren voordat het leger echt onder een verantwoordelijk minister viel. Hetzelfde proces voltrok zich in het Verenigd Koninkrijk, waar het leger pas in 1870 onder een verantwoordelijk minister werd geplaatst.³ Ook Emma benadrukte haar speciale band met het leger. Zij liet Wilhelmina al als dertienjarige vaandels aan de regimenten uitreiken, die zij deels zelf had betaald. Emma moest echter wel samenwerken met een verantwoordelijk minister van Oorlog. Zo was het leger eigenlijk het laatste domein waar de ministeriële verantwoordelijkheid en de nieuwe positie van de monarchie zichtbaar werd. Ook ten opzichte van het leger kreeg de monarch een ceremoniële en eenheid bevorderende rol. Zoals uit het vorige hoofdstuk blijkt, heeft Emma deze

toezichthoudende taak geconsolideerd. Rond benoemingen van militairen die werkzaam waren voor het koninklijk huis vonden weliswaar conflicten met haar plaats, maar daaruit blijkt des te meer hoezeer het willen behouden van militaire bevoegdheden een achterhoedegevecht was en hoezeer de monarchie inmiddels een andere functie had gekregen.

Koningshuis en verantwoordelijkheid vanaf begin twintigste eeuw

De ceremoniële en symbolische positie van de monarchie kreeg haar beslag als gevolg van de formalisering van het minister-presidentschap door Abraham Kuyper. Het kabinet stond nu duidelijk naast de vorst en had een eigen hoofd.

Ofschoon Wilhelmina het liefst zelf wilde optreden als krachtadig regeringsleider, heeft zij zich moeten schikken in het ontstane raamwerk van de ministeriële verantwoordelijkheid. De monarchale positie is onder haar regering definitief veranderd in de functie van toezichthouder en adviseur. De monarchie had geen elitair karakter meer, maar werd aanspreekpunt en voorbeeld voor de hele bevolking. Zo werd de monarchie in het keurslijf van de parlementaire democratie gedwongen en raakte zij steeds meer verburgerlijkt.⁴ Wilhelmina had daar grote moeite mee, omdat zij hield van daadwerkelijk leiderschap en zich niet tot een formele rol wilde beperken. De uitzonderlijke situatie van de ballingschap in Londen was voor haar dan ook het hoogtepunt van haar koningschap, omdat zij zich bij afwezigheid van een parlement en omringd door een gehavend kabinet, een meer actieve opstelling kon permitteren.⁵ Haar troonafstand kort na de oorlog was in feite haar overgave aan de ministeriële verantwoordelijkheid, toen deze weer als volledig en exclusief tegenover de Kamer werd geïnterpreteerd.

Anders dan haar moeder, schikte koningin Juliana zich van meet af aan en vanzelfsprekend in het nieuwe raamwerk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Juliana probeerde voor de monarchie een nieuwe leiderschapsrol te creëren. Zij gaf vorm aan de monarchie als centrum van identiteit en eenheid door nadruk te leggen op moreel en ethisch leiderschap, zoals met haar befaamde rede voor de Verenigde Naties. De nieuwe representatieve rol en de opkomst van massamedia stelden andere eisen aan het

koningschap. De nadruk op moreel leiderschap en de voorbeeldfunctie maakten het koningshuis ook kwetsbaar voor incidenten.

Naar aanleiding van de verloving en het huwelijk van prinses Irene in 1964 ontstond de regel van een afgeleide of indirecte ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van het koninklijk huis. Prinses Irene had voor haar huwelijk geen toestemming van het parlement gekregen, omdat zij met een katholiek wilde trouwen. Er ontstond een heuse rel toen zij haar huwelijk toch doorzette. Het gevolg was dat zij werd uitgesloten van de erfopvolging. De ministers bezaten vanaf toen een bredere verantwoordelijkheid, namelijk voor de koninklijke familie. In de praktijk bestond deze afgeleide ministeriële verantwoordelijkheid al veel eerder. Zo bemoeide het kabinet-Van de Putte zich rond 1870 met de huwelijksplannen van kroonprins Willem.⁶

Koningin Beatrix heeft vervolgens de voorkeur gegeven aan een zakelijker invulling, met het accent op de functie van toezichthouder op constitutionele besluitvorming en regelgeving.⁷ Zij heeft zich daarmee verder geschikt in het constitutioneel kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. Evenals haar moeder Juliana versterkte zij het koningschap als focus voor nationale eenheid door aandacht te geven aan de ceremoniële functie: van het doorknippen van lintjes tot strak georganiseerde, aansprekende Koninginnedagen.

Haar zakelijke aanpak heeft echter incidenten tussen koningshuis en ministeriële verantwoordelijkheid niet altijd kunnen voorkomen.⁸ Zo moest minister-president Balkenende in 2001 meedelen voor het huwelijk van prins Friso met Mabel Wisse Smit geen goedkeuringswet bij de Kamer in te dienen, omdat het stel relevante informatie had achtergehouden. Het jaar erna kwam een regeling tot stand die het koninklijk huis beperkte tot de monarch, diens erfopvolgers tot in bepaalde graad, hun partners en de oud-monarch. De ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van de inmiddels sterk uitgebreide koninklijke familie werd hierdoor ingeperkt.

Als gevolg van de affaire rond prinses Margarita werd het Kabinet der Koningin in 2003 zijn zelfstandige positie ontnomen en ondergebracht bij het ministerie van Algemene Zaken.⁹ Deze maatregel beperkte de bewegingsvrijheid van de monarchie nog verder. Het Kabinet der Koningin had namelijk rijksdiensten onderzoek laten doen naar het verleden van

de echtgenoot van prinses Margarita, zonder de ministers daarin te kennen. Een eeuw eerder had minister van Binnenlandse Zaken Johannes Tak van Poortvliet het Kabinet der Koningin al willen inlijven bij zijn ministerie vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid. Omdat koningin Emma ertegen was geweest, had Tak niet verder aangedrongen, terwijl Emma hem eigenlijk gelijk gaf, zoals achteraf blijkt uit haar correspondentie.¹⁰ Het streven om ministers ten opzichte van de Kamer voor het koningshuis volledig verantwoordelijk te houden, kent dus een grillige geschiedenis.

Strijd om de staatsmacht

Uit de gebeurtenissen in de tweede helft van de negentiende eeuw blijkt hoe werd gedacht over het begrip ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten. De rol van de kiezer en publieke opinie werd groter en het karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid veranderde daardoor. Hoewel al in 1848 werd geëxperimenteerd met het minister-presidentschap, was de formalisering in 1901 een mijlpaal, omdat het kabinet daarmee duidelijk werd neergezet als aparte constitutionele macht. Dit minister-presidentschap was het resultaat van een zich ontwikkelende publieke verantwoording van het kabinet. Deze formalisering was deel van de ontwikkeling waarin de ministeriële verantwoordelijkheid meer gericht raakte op het publiek. Bij verkiezingen staat sinds die tijd de collectieve verantwoordelijkheid van het kabinet ter discussie. De grondwetsherziening, de Aprilbeweging, de kwestie-Mijer, de perikelen rond Luxemburg, de benoeming van Emma als regentes en het minister-presidentschap van Kuyper veroorzaakten schokken in het constitutioneel bestel, waardoor de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhoudingen tussen de constitutionele machten verder werden uitgekristalliseerd.

Er zijn in de hier bestudeerde periode ook andere gebeurtenissen aan te wijzen rond de ministeriële verantwoordelijkheid en de constitutionele machten. In dit onderzoek is echter gekozen voor bepaalde hoogtepunten, omdat de constitutionele machten toen heftig botsten; er werd veel over gesproken in de Tweede Kamer en de pers. Het zijn befaamde poli-

tieke ijkpunten, terwijl de ministeriële verantwoordelijkheid er nog nooit precies in is bestudeerd. Aan het debat in de Kamer namen personen en groeperingen van allerlei signatuur deel. Bij de pers is geprobeerd antipoden te bestuderen om zo een breed overzicht van de publieke opinie te krijgen.

Dagboeken en memoires zijn als bronnen vaak onbetrouwbaar of onvolledig. Zo zijn de memoires van generaal en minister August Weitzel famous om de beschreven incidenten tussen Willem III en zijn ministers. Willem III komt daarin over als een dictatoriale, bijna waanzinnige vorst die zijn ministers wil ophangen en niet voor rede vatbaar is. Hoewel Willem zich inderdaad onredelijk en onbetamelijk kon gedragen, is die negatieve interpretatie van zijn karakter wel enigszins subjectief. Diezelfde Willem had namelijk de promotie van Weitzel tot luitenant-generaal geblokkeerd. Weitzel was dus wel erg met een bepaalde missie bezig, hij bood Emma zelfs een door hem geschreven verhandeling aan over de driftbuien en impulsiviteit van haar echtgenoot Willem III. Volgens hem waren die via diens moeder Anna Paulowna – dochter van tsaar Paul I van Rusland – te herleiden tot de Romanovs. Ook verder lijken de memoires van Weitzel weinig betrouwbaar. Zo geeft hij zelf toe dat hij zijn egodocumenten aan het eind van zijn leven heeft herzien: ‘Rijper ondervinding en hooger standpunten verworven leidde mij daarenboven hier en daar tot veranderde waardeering van het verleden.’¹¹ Weitzels visie op de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid is dus misschien wel sensationeel, maar niet maatgevend. Veelzeggend is misschien wel dat Weitzel zich als enige minister verzette tegen de benoeming van Emma tot regentes. Hij zag een vrouwenregering niet zitten, en miste een staatkundige opvoeding bij dit ‘twintig-jarig prinsesje uit een zeer, zeer klein, Duitsch Vorstenhuisje’ en betwijfelde haar intellectuele en emotionele capaciteiten.¹² Enerzijds vond Weitzel dus dat koning Willem III te veel invloed had willen hebben op diens ministers, anderzijds vond hij weer dat Emma als regentes de ministers onvoldoende zou kunnen aansturen.

Zoals gebleken, heeft Willem III bij de beschreven conflicten – wellicht zijns ondanks – reactionaire initiatieven niet gesteund. De koning nam steeds een vrij afwachtende houding aan. Ook in deze conflicten wordt zijn houding niettemin algemeen als reactionair geïnterpreteerd. Door de grondwetsherziening in 1848 was zijn persoonlijke macht ingeperkt en

zijn positie zelfs onzeker geworden. Hij kon niet anders dan als een militair de grenzen bewaken om nog iets van zijn macht over te houden. Hij had een defensieve en per definitie ondankbare rol. Zo schreef Weitzel: ‘*één idée fixe* [is] altijd heerschende bij hem en deze verklaart veel van zijne zonderlinge handelingen en uitingen. Hij is steeds beducht dat men de hand zal uitsteken naar zijne prérogatieven en hiertegen waakt hij met de meest angstvallige volharding maar dikwerf ook op de meest kleingeestige wijze. Hij geraakt zelfs reeds in toorn bij den schijn dat men zijne Koninklijke rechten zou miskennen of niet genoeg zou eeren.’¹³ De negatieve beeldvorming over Willem is verklaarbaar omdat hij niet altijd voor rede vatbaar was, maar hangt ook samen met de in verdrukking geraakte positie van de monarchie. Koningin Beatrix functioneert echter in een constitutioneel bestel, waarin de verhoudingen sinds het einde van de negentiende eeuw zijn gestabiliseerd. Zij kan een efficiënte en effectieve regeerwijze voeren, zonder haar macht tegen vooruitstrevende krachten te moeten verdedigen. Zij is in staat een offensieve rol te vervullen en zich als succesvol en algemeen gewaardeerd vorstin in het openbaar te vertonen.

De onderzochte gebeurtenissen gaan ook over de strijd tussen verschillende politieke groeperingen. Al in 1848 stonden de conservatieven tegenover de liberalen. De liberalen wilden aan de macht komen en de radicale herziening van de grondwet bood hun daartoe de gelegenheid. Zij probeerden vervolgens de verschillende constitutionele machten anders te definiëren. Ze waren het weliswaar met de conservatieven eens dat ministers verantwoordelijk moesten zijn tegenover het parlement, maar verschilden van mening over hoe parlement en ministers zich tot elkaar moesten verhouden.

De conservatieven wensten een koning als aparte constitutionele macht en een Eerste Kamer als tegenkracht voor het democratisch element van de Tweede Kamer. Zij wilden voor de Tweede Kamer een indirect of getrappt kiesstelsel, waardoor de oude elite van aristocraten en regenten niet zomaar zou worden afgeserveerd. De Raad van State beschouwden zij als een storende factor. Zij wilden in feite geen volledige en exclusieve ministeriële verantwoordelijkheid. De liberalen daarentegen wilden juist geen oude instituties meer in het bestuur, maar een representatie van weldenkende burgers. Een census zou voor de Tweede Kamer en de regering leden moeten

rekruteren uit de welgestelde burgers. Zij zagen nauwelijks of geen plaats meer voor oude aristocratische instituties zoals de Raad van State – deze leek dus voor beide groepen afgedaan –, de Eerste Kamer en de koning. De liberalen wensten een onschendbare en onbevoegde koning.

De tegengestelde opvattingen over ministeriële verantwoordelijkheid kwamen bij de grondwetsherziening van 1848 niet naar de oppervlakte, omdat ministeriële verantwoordelijkheid als relationeel werd opgevat. De ministeriële verantwoordelijkheid kwam alleen indirect aan de orde bij de regeling van de constitutionele machten en hun onderlinge verhouding. Daarbij traden de verschillen wel aan het licht, maar het bleef een globale en theoretische discussie. Bij de uitwerking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk botsten de partijen echter in toenemende mate in de strijd om de macht.

De internationale context speelde bij de politieke meningsvorming over ministeriële verantwoordelijkheid een grote rol. Kamerleden en journalisten konden er niet omheen de internationale rechtsgeleerde literatuur te kennen. De referenties aan literatuur en ontwikkelingen in het buitenland dienden het eigen standpunt gezag te geven. In dit onderzoek zijn ook deze bronnen nagezocht en het blijkt dat ze meestal goed werden weergegeven. Het punt was dat iedereen bij de grote auteurs wel iets van zijn gading kon vinden. Uiteindelijk bleek de Nederlandse eigenheid van doorslaggevend belang en betrof de referentie naar het buitenland meer de vorm waarin het debat werd gevoerd.

Relatie en balans als essentialia

Terugkijkend kreeg het begrip ministeriële verantwoordelijkheid in de loop van de negentiende eeuw steeds meer een volledig en exclusief karakter en de betekenis van een regel. Er kwam geleidelijk meer steun voor de gedachte dat ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen voor de uitvoering van wetten of bepaalde regeringshandelingen gold, maar volledig en exclusief was. De ministers waren voor al hun feitelijk handelen of nalaten verantwoording verschuldigd tegenover het parlement en dat betekende tegelijk dat de koning geen enkele verantwoordelijkheid en dus ook geen enkele bevoegdheid meer bezat. Deze interpretatie was ook van

toepassing op kabinetsformaties, omdat het zittend kabinet pas kon opstappen als er een nieuw kabinet voor in de plaats trad. Het nieuwe kabinet werd zelf verantwoordelijk voor zijn benoeming.

De praktijk bleek echter grilliger dan de theorie. Vanaf het begin gold ministeriële verantwoordelijkheid niet alleen tegenover het parlement, maar ook tegenover kiezer en koning. Politici gaven zich er aanvankelijk onvoldoende rekenschap van dat ook de bevolking een verantwoordelijk regeringsbeleid wenste. Ook aan de bevolking moest verantwoording van beleid worden afgelegd om draagvlak onder de kiezers te behouden. Precies op dat punt liep het mis met de Aprilbeweging. De Aprilbeweging ging niet over de agitatie van een reactionair volksdeel, maar over het verzuim van het kabinet om het volk bij zijn beleid te betrekken.

De monarch heeft nog altijd een eigen macht, hoe moeilijk die ook zichtbaar is te maken. Het gaat niet alleen om het draagvlak en populariteit bij de bevolking, maar ook om reële politieke macht. Zo heeft de monarch bij kabinetsformaties meestal enige speelruimte, omdat altijd coalities moeten worden gesloten en geen enkele partij de absolute meerderheid bezit. Traditiegetrouw hoort hij dan de voorzitter van de Eerste en Tweede Kamer en de vicepresident van de Raad van State. Vervolgens worden de fractievoorzitters van de grootste politieke partijen gehoord. Op basis van deze informatie benoemt de monarch dan de (in)formateur. In dit proces is de monarch een soort toezichthouder die invloed op het proces kan uitoefenen. Ook bij kabinetscrises is dit het geval.¹⁴ Ministeriële verantwoordelijkheid wordt sinds 1868 weliswaar als een regel geïnterpreteerd, maar telkens blijkt het relationele van dit begrip. Ministeriële verantwoordelijkheid is een scharnier in de verhouding tussen de constitutionele machten.

In alle voor dit onderzoek bestudeerde debatten in de Tweede Kamer over ministeriële verantwoordelijkheid passeerden verschillende interpretaties van de grondwet de revue. Henk te Velde merkte terecht op: ‘Wat de grondwet precies betekende voor de verhouding koning/kabinet/Kamer/kiezer was geen kwestie van tekstuitleg, maar van politieke interpretatie.’¹⁵ De grondwet had ruimte gelaten voor interpretatieverschillen. Uit mijn onderzoek blijkt dat een interpretatie meestal werd ingegeven door politieke motieven. De volksvertegenwoordigers gingen zich geleidelijk meer profileren en verenigen in groepen. De groepen werden partijen,

onderdeel van de parlementaire democratie. Gevolg daarvan was dat het kabinet zich moest gaan richten naar de Kamermeerderheid, met ministers die volledig verantwoording waren verschuldigd, terwijl de koning buiten zijn ministers om geen enkele bevoegdheid meer bezat. Dit idee van een parlementaire regering, namelijk een regering die voor haar bestaan afhankelijk was van een Kamermeerderheid –, was bij de grondwetsherziening in 1848 eigenlijk helemaal niet bedoeld. Thorbecke had een koninklijke regering voor ogen gehad. Een dergelijke regering bezat bevoegdheden waarmee het parlement zich in beginsel niet mocht bemoeien.¹⁶

Thorbecke deed in 1868 min of meer noodgedwongen afstand van het idee van een koninklijke regering. Om zijn conservatieve tegenstanders te verslaan, beriep hij zich op de wil van de Kamermeerderheid, zonder die wil verder te motiveren. Dit betekende het einde van het dualisme, waarin zowel regering als parlement zelfstandige machten waren die elkaar in evenwicht hielden.

De interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid als exclusief betekende dat ook de positie van de monarchie werd gemarginaliseerd, zoals duidelijk werd bij het wetsvoorstel voor een vrouwelijke troonopvolging in 1884. De poging van Kuyper om het minister-presidentschap te formaliseren, was alleen maar een bevestiging van de sinds 1848 bestaande praktijk dat regeringsbeleid in feite kabinetsbeleid betrof. Zo is de cirkel rond, die in 1848 vóór de grondwetsherziening begon met minister-president Schimmelpenninck en eindigt in het heden. Populair gezegd: al de perikelen in de negentiende eeuw rond de verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer hadden een flexibel constitutioneel kader geschapen dat de twintigste eeuw zonder moeite zou overleven.

Zoals ook de regeerperiode van Wilhelmina duidelijk laat zien – een vorstin die het liefst zelf als krachtadig regeringsleider was opgetreden – ligt de verhouding tussen de vier k's niet vast. In de periode vóór de Tweede Wereldoorlog had deze vorstin weinig politieke zeggenschap, maar eenmaal in ballingschap in Londen zag zij haar kans schoon. Een slimme monarch kan aardig wat in de melk te brokkelen hebben. Ook ministers kunnen door strategisch spel veel macht verwerven; zo had een populistisch politicus als Pim Fortuyn het met steun van de kiezers ver kunnen schoppen. Constitutionele machten laten zich in hun verhouding niet

fixeren; dat is inherent aan macht. Wat dit onderzoek laat zien, is dat voor een bepaalde interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid is gekozen. In breder perspectief bezien, vochten zowel liberale als conservatieve Kamerleden een strijd uit om de hegemonie. Zij zetten daarvoor het constitutioneel kader naar hun hand. De ministeriële verantwoordelijkheid heeft de aura van een regel gekregen, terwijl het relationeel aspect – dat in de negentiende eeuw juist sterker was – wordt miskend.

Het kader gebouwd

De ministeriële verantwoordelijkheid heeft in de negentiende eeuw een radicale ontwikkeling doorgemaakt. Vóór de grondwetsherziening van 1848 had de koning het een tijdlang voor het zeggen gehad en hadden de ministers zich geschikt in de wil van hun vorst. In de periode daarna kregen de volksvertegenwoordigers steeds meer te zeggen over het kabinet, zoals uit de voorgaande hoofdstukken blijkt. Toen gold het primaat van het parlement, zij het alleen van de Tweede Kamer.¹⁷ Aan het einde van de beschreven gebeurtenissen in 1866 en 1868 was de Tweede Kamer op het hoogtepunt van haar macht: zij liet het kabinet om formele redenen vallen. Nog geen tien jaar later richtte Abraham Kuyper de eerste politieke partij op. Ook door forse uitbreidingen van het kiesrecht gingen steeds meer kiezers een rol spelen, hoewel in de negentiende eeuw het politiek bedrijf vooral was voorbehouden aan de kiesverenigingen met hun beperkt netwerk en hun kandidaat-volksvertegenwoordigers. Toen in 1917/1919 het algemeen kiesrecht werd ingevoerd, won de politieke opinie aan belang. De politici moesten veel meer rekening houden met de wensen van het volk, dat immers alle kiezers omvatte. De mediademocratie deed haar intrede en politici legden niet alleen meer verantwoording af aan vorst en parlement, maar vooral aan pers en bevolking. De bevolking bepaalde immers welke partij het na de volgende verkiezingen voor het zeggen zou krijgen.

Het premierschap van Abraham Kuyper markeerde dus het laatste belangrijke stadium in de vorming van de verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer. Daarmee waren aan het begin van de twintigste

eeuw de kaders voor de ministeriële verantwoordelijkheid geplaatst. Daarna zouden wel verfijningen worden aangebracht, zoals het principe dat ministers alleen verantwoordelijk kunnen zijn voor dingen die binnen hun macht liggen. Maar de grote discussies daarover hadden al in de negentiende eeuw plaatsgevonden. Ook nu nog kan op deze debatten worden teruggegrepen. Zo speelde tijdens de debatten in 1866 de vraag wie verantwoordelijk was voor het optreden van de koning tijdens een kabinetsformatie. De conservatieven waren van mening dat het nieuwe kabinet nog door demissionaire ministers zou worden aangesteld. Aan de andere kant vonden de liberalen dat de nieuwe ministers hun benoeming moesten medeondertekenen, omdat zij zich daardoor voor hun optreden garant zouden stellen. Die laatste, door liberalen gepropageerde mening zou het overwicht krijgen.

Aan de ontwikkelingen uit de negentiende eeuw werden geen radicaal nieuwe interpretaties meer toegevoegd. Het kabinet-De Meester liet het minister-presidentschap weer weg uit het reglement van Orde van de ministerraad, maar de praktijk bleef bestaan dat de formateur van een kabinet tevens als een soort minister-president optrad. In 1922 werd een en ander opnieuw in het reglement opgenomen, met de bepaling dat de minister-president bij koninklijk besluit werd benoemd. Verder gingen kabinet en Tweede Kamer nauwer met elkaar samenwerken. Zo werden er Kamercommissies ingesteld waarin Kamerleden met ministers van gedachten konden wisselen over het regeringsbeleid. Als eerste kwam er in 1919 de Kamercommissie voor Buitenlandse Zaken, waarin de minister de Kamerleden vooraf kon raadplegen over te sluiten verdragen.¹⁸ Daarmee werd in feite de lijn van 1868 doorgetrokken en heeft de parlementaire controle achteraf zich ontwikkeld tot parlementaire zeggenschap vooraf. Het in 1868 bevochten overwicht van de Tweede Kamer werd daarmee bestendig.

De ministeriële verantwoordelijkheid kwam in de knel toen de regering tijdens de Tweede Wereldoorlog in het buitenland verbleef. Zonder parlement en een echte publieke opinie zag koningin Wilhelmina haar kans schoon om veel macht naar zich toe te trekken. Het idee van een parlementaire democratie was echter, mede door de dictatuur van het naziregime, zo vanzelfsprekend geworden, dat er na de oorlog niet langer plaats

was voor Wilhelmina's autoritair optreden, hoe effectief dat in oorlogsomstandigheden ook was geweest.

Na de oorlog kregen ministers te maken met affaires rond het koningshuis, zoals de kwestie-Greet Hofmans en de Lockheed-affaire. Deze zaken werden echter adequaat afgedaan. Het waren meer persoonlijke problemen van het koningshuis dan dat zij ingrijpende gevolgen hadden voor het evenwicht tussen de constitutionele machten. Voor de ministeriële verantwoordelijkheid leverden zij geen nieuwe gezichtspunten op. Uitdagingen voor de ministeriële verantwoordelijkheid lagen vooral in het eigen beleid van een minister. Ministers traden af onder druk van de publieke opinie, van de Kamer of de eigen partij. Evenals in de negentiende eeuw betekende dit niet noodzakelijk dat zij hadden gefaald; het bleef een risicoansprakelijkheid.

De grondwet volgde de constitutionele praktijk overigens nogal langzaam. Pas bij de grondwetsherziening van 1983 werd bepaald dat niet de koning, maar de regering het oppergezag had over de krijgsmacht. Ook zou het begrip 'koning' bij de bevoegdheden van de uitvoerende macht worden vervangen door 'regering'.¹⁹ Nu kon niet langer in het midden blijven of de koning zelfstandige bevoegdheden bezat. Bovendien werd nu in de tekst weggelaten dat de regering belast was met de uitvoerende macht, omdat de regering ook een belangrijk aandeel heeft in de wetgevende macht en ook de rechterlijke macht organisatorisch aanstuurt.

In 1986 werd de Vaste Kamercommissie voor Europese zaken ingesteld. Het ontstaan van de Europese Unie betekende dat de ministeriële verantwoordelijkheid haar begrenzing vindt in de beslissingen die op gemeenschapsniveau worden genomen; alleen de Nederlandse inbreng valt onder de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid. Kenmerkend voor de EU is tot nu toe dat er op supranationaal niveau geen daadwerkelijke ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. In feite hebben vooral de grootste en rijkste lidstaten het voor het zeggen. Voor de verdere democratische ontwikkeling van de EU wordt ministeriële verantwoordelijkheid dan ook de testcase.

De democratie in Nederland is een parlementaire democratie; de inspraak van de burger op het regeringsbestuur verloopt via het parlement. Daarmee is ook een zekere spanning ontstaan omdat burgers soms wei-

nig animo hebben om het politieke spel via het parlement te spelen. Referenda en directe politieke participatie zouden op de agenda komen en blijven staan. Troelstra zette daarbij de toon.²⁰ Cort van der Linden wilde zich bij het aantreden van zijn kabinet in 1913 rechtstreeks op de wil van het volk baseren, omdat dit kabinet geen Kamermeerderheid had.²¹ In de jaren zestig speelde de gedachte dat de regering in belangrijke kwesties een volksraadpleging zou moeten houden, maar dat bleef bij theorie.²² Aan het einde van de twintigste eeuw zouden referenda weer op de agenda komen, maar het parlement liet er zich niet zomaar door in de hoek duwen. Achter deze initiatieven ligt het idee dat de regering haar legitimiteit aan het volk ontleent en daar verantwoording aan moet afleggen. Ook de populistische politicus Pim Fortuyn ging het in feite om de kwestie of de Nederlandse democratie is gebaseerd op de noties van rechtsstaat en volksvertegenwoordiging, of, zoals hij vond, op directe volksparticipatie en de dominantie van de meerderheid.²³

Zoals is gebleken, was de ministeriële verantwoordelijkheid in de herziene grondwet van 1848 niet zozeer een vast, als wel een relatief begrip. Vanaf 1866 werd ministeriële verantwoordelijkheid door de verdere invulling van haar reikwijdte steeds meer als regel geïnterpreteerd en wel in die zin dat zij exclusief en volledig tegenover het parlement en negatief tegenover de monarchie werd opgevat. Zoals echter uit de bovengenoemde gebeurtenissen blijkt, is het relationeel karakter haar wezenskenmerk. Voortdurend heerste er een balans tussen de machten van de vier k's: koning, kabinet, Kamer en kiezers. Het idee dat de ministeriële verantwoordelijkheid een voorschrift bevat, biedt slechts schijnzekerheid, omdat steeds sprake kan zijn van verschuivende bevoegdheden.

Het slot gesloten

Een constitutioneel bestel is niet statisch, zoals de strijd tussen de verschillende interpretaties van ministeriële verantwoordelijkheid laat zien. Ministeriële verantwoordelijkheid bleek een middel om de parlementaire democratie verder te ontwikkelen. Via dit begrip leerden de verschillende groeperingen in het parlement hoe ze zich tegenover elkaar moesten op-

stellen. De groeperingen moesten zich politieke rollen eigen maken, zoals het optreden als regeringspartij, dan wel als oppositiepartij. In de beschreven debatten speelde voortdurend de vraag in hoeverre leden en groepen in het parlement zich objectief, zelfstandig en opportunistisch konden opstellen. Het koninklijk kabinet veranderde in een parlementair kabinet, met het primaat bij het parlement. De verhouding tussen parlement en kabinet werd monistisch van aard. De interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid als volledig en exclusief tegenover het parlement heeft de overhand gekregen. In 1905 was de huidige interpretatie reeds algemeen aanvaard.

Ook de andere constitutionele machten maakten een ontwikkelingsproces door ten opzichte van de ministeriële verantwoordelijkheid. De monarch maakte een moeilijk proces door van heroriëntatie, omdat hij zijn traditionele macht had verloren. Hij moest zich nu een nieuwe en meer beperkte rol eigen maken en zag zich in een defensieve positie gedrongen. Aan het einde van de negentiende eeuw was dit proces echter vergevorderd en koningin Emma zette zich als monarch doelbewust op afstand van het kabinet. De monarchie nam in de negentiende eeuw geleidelijk aan een meer onpartijdige positie in, en ging als bemiddelaar tussen de verschillende constitutionele machten functioneren. Zoals wij hebben gezien, begon Willem II hiermee bij de grondwetsherziening in 1848. Willem III continueerde dit beleid bij de Aprilbeweging in 1853 en in de periode daarna. Hieruit groeide de positie van de monarchie als centrum van nationale eenheid en symboliek.

Kiezers en publieke opinie werden steeds meer een factor van betekenis. Tijdens de grondwetsherziening drongen zowel conservatieve als liberale kranten aan op hervormingen, maar zij reageerden nog weinig op elkaar. Tijdens de gebeurtenissen erna voerden zij wel een politieke strijd. Zo leerden zij in een parlementaire democratie om te gaan met vrije meningsuiting. Al tijdens de grondwetsherziening corrigeerde de liberale *NRC* regelmatig de radicalere *Arnhemse Courant*, omdat de Arnhemmer zich bij de noodzakelijke hervormingen niet constructief zou opstellen. Aan het einde van de negentiende eeuw was er niet alleen partijvorming ontstaan in het parlement, maar ook bij kiezers en pers. De kiezers hadden geleerd om zich te organiseren en op te komen voor hun belangen. De toenemende mondigheid van de bevolking vertaalde zich in uitbrei-

ding van het kiesrecht. Zo verschoof het primaat van het parlement langzaam naar de kiezers.

Vóór 1848 was de koning nog oppermachtig, maar daarna kreeg het parlement langzamerhand het primaat. Vervolgens startte in 1868 een derde fase in de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid, die in twee aspecten uiteenviel. Zoals is gebleken, gingen de media na de grondwetsherziening in 1848 steeds meer de boventoon voeren. Zij kwamen op voor de belangen van de kiezers, hoewel zij soms ook een andere constitutionele macht legitimeerden. Ook hier was een ontwikkeling zichtbaar: stonden journalisten tot in de jaren zestig van de vorige eeuw met de hoed in de hand en spraken zij de ministers nog aan met excellentie, tegenwoordig houden zij bewindslieden en Kamerleden overal staande om hen als het ware publiekelijk ter verantwoording te roepen. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de monarch, die in zijn doen en laten voortdurend door journalisten wordt gevolgd. Vormen de media de voorhoede van de kiezers of het volk? Zonder het recht op vrije meningsuiting – verzekerd bij de grondwetsherziening in 1848 – zijn een parlementaire democratie, een goed functionerende ministeriële verantwoordelijkheid en een evenwichtige verhouding tussen de constitutionele machten niet denkbaar.

Ook het parlement is steeds meer gaan inspelen op gevoelens onder de bevolking. De kiesverenigingen met hun relatieve kleinschaligheid en exclusiviteit maakten door forse uitbreiding van het kiesrecht plaats voor politieke partijen, landelijk georganiseerd en in principe voor iedereen toegankelijk. Parlementsleden moesten rekening gaan houden met de wensen van hun achterban en potentiële kiezers. Hoewel de bevolking via de media grote invloed op de politiek heeft gekregen, bleef de parlementaire democratie als stelsel behouden. Wel is duidelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid nu voor een belangrijk deel ook wordt bepaald door de mening van pers en bevolking. In die zin is de ministeriële verantwoordelijkheid in het constitutioneel bestel centraler komen te staan en ook meer toetsbaar geworden.

Het kabinet stelde zich gaandeweg steeds meer onafhankelijk op van de monarch. Dat proces begon in 1848 toen het kabinet-Schimmelpenninck voor het eerst als orgaan optrad tussen koning en parlement. De

formalisering van het minister-presidentschap in 1901 door Kuyper betekende de afronding daarvan, omdat het kabinet nu een vast aanspreekpunt had. Bovendien was nu duidelijk dat de monarch als zodanig niet aan het hoofd stond van het kabinet, maar onder de ministeriële verantwoordelijkheid viel en alleen samen met het kabinet de regering vormde. Het kabinet probeerde zich ook onafhankelijk op te stellen van het parlement door zich rechtstreeks op de kiezers en bevolking te beroepen, zoals in 1866 en 1868 was gebeurd.

De geschiedenis van de ministeriële verantwoordelijkheid laat dus een strijd zien tussen de constitutionele machten. De ministeriële verantwoordelijkheid was een middel dat in deze strijd werd ingezet en studie daarvan vormt ook een invalshoek om die strijd zichtbaar te maken. In 1848 won het parlement de machtsstrijd van de koning, maar vanaf 1868 begonnen de kiezers de overhand te krijgen. Significant is echter dat er geen duidelijke winnaar is aan te wijzen. De vier constitutionele machten bleven op elkaar aangewezen. Zo had de kiezer wel veel zeggenschap gekregen, maar de kloof met de politieke praktijk bleef bestaan. De Kamer was een centrale spil geworden, maar bleef verdeeld in partijen. Het kabinet kreeg een belangrijke bestuurstaak, maar moest per kwestie draagvlak proberen te verkrijgen. De koning speelde bij kabinetsformaties en als nationale focus een belangrijke rol, maar had nauwelijks eigen bevoegdheden meer. Kennelijk is er in het constitutioneel bestel een evenwichtsmechanisme actief dat ervoor zorgt dat kabinet, koning, Kamer en kiezer elkaar corrigeren. Als één van deze constitutionele machten uit balans raakt, moet een andere deze onbalans compenseren. Een terughoudende rol van het kabinet leidt tot een offensieve rol voor de kiezer, de Kamer of de koning. Een offensieve rol van de Kamer betekent een ingetogen rol voor koning, kabinet of kiezer. Het evenwicht tussen de constitutionele machten is dus voortdurend aan het verschuiven.

Uit dit boek mag blijken dat de ministeriële verantwoordelijkheid als evenwichtsmechanisme een belangrijke rol heeft gespeeld om de verschillende constitutionele machten te balanceren. De inhoud stond niet vast, maar werd bijgesteld al naar gelang het soort conflict tussen de constitutionele machten. De betekenisontwikkeling was ook niet logisch of coherent. De liberalen en Thorbecke in de negentiende eeuw gaven het

begrip uiteindelijk zijn huidige karakter. Die interpretatie heeft de ministeriële verantwoordelijkheid meer het karakter van een regel dan van een verhouding gegeven. Aan het einde van die eeuw was door de dynamiek van de ministeriële verantwoordelijkheid de constitutionele monarchie geruisloos geëvolueerd tot een parlementaire democratie, met elkaar tegenstrevende politieke partijen. Dit resultaat zou er niet zijn geweest als de ministeriële verantwoordelijkheid niet voortdurend het momentum had gevormd waardoor de vier staatsmachten – koning, kabinet, Kamer en kiezers – in evenwicht bleven bij het onderling verschuiven van hun macht. In dat opzicht weerspiegelt de ministeriële verantwoordelijkheid – niet als dorre regel, maar als kader – ook de flexibiliteit van het staatsbestuur.