

**Faculteit der Letteren
Geschiedenis**

Studiejaar 2016-2017
15-08-2017

De onbedoelde democratie

Of het korte leven van het constitutionalisme

Roon, N.H.W. van (Niels)
Masterthese aan de opleiding Politiek en Parlement

Begeleider: Hoetink, A.C. (Carla)

“Werpt men mij tegen, dat ik mij, in mijne geloofsbelijdenis, door een ideaal laat vervoeren, ik zal antwoorden, dat de werkelijkheid steeds, zooveel mogelijk, naar haar ideaal moet worden gerigt. Niemand heeft het in de hand; doch waarheen stuurt hij, die het niet in het oog heeft?”
Johan Rudolph Thorbecke, ‘Narede’ In: *Parlementaire redevoeringen*, 6 dln (Deventer, 1858-1870) VI: 17-18.

Verantwoording

Niets is vanzelfsprekend of staat op zich zelf. Een cultuurhistorische notie die via de filosofie terug te leiden is naar bijvoorbeeld de *Ethica* van Baruch de Spinoza. Van de geldende klokke tijd tot aan tafelmanieren, alle cultuurelementen kennen een ontwikkeling. Soms via de weg van de gewoonte maar soms ook – en zo geldt dat ook voor de Koninklijke onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid – middels de weg van besluitvorming en acceptatie, ofwel politiek.¹

De positie die het Nederlands koningshuis in het constitutioneel bestel inneemt is een heel bijzondere. De directe nakomelingen van onze ‘vader des vaderlands’ vervulden het ambt van stadhouder als dienaar van afzonderlijke staten binnen de Republiek. Soevereiniteit lag bij de afzonderlijke staten en het stadhouderschap was in theorie slechts de vervulling van de rol van opperbevelhebber der strijdkrachten. In de praktijk wisten ‘de Oranjes’ de soevereiniteit steeds weer naar zich toe te trekken. Terugkerende thema’s in de periode tot en met stadhouder Willem III zijn telkens: de erfelijkheid van het stadhoudersambt, benoemingsrechten, het opperbevel en waarschijnlijk ook de ‘onschendbaarheid’ van het ambt.² Wanneer de soevereiniteitsbalans dreigde over te slaan ten bate van de Staten schuwden de stadhouders het middel van de staatsgreep niet. Verwijzingen naar de vetes die tussen achtereenvolgens Maurits en Van Oldenbarnevelt, Willem II en de Staten-Generaal, en die tussen Willem III en Johan de Witt speelden moeten hier volstaan.³ Punt is en was dat de stadhouders in dienst waren van de Republiek, de soevereiniteit lag bij de staten zelf.

De geschiedenis van het koningshuis – vóór het koningshuis – is meerduidig en door de tijd ook op die wijze geïnterpreteerd. Een geschiedenis van het hoogste ambt dat bekleed kan worden roept per definitie vragen op. Vooral wanneer die macht zijn grond vindt in onze jongste geschiedenis en bij de derde koning, Willem III, naar zijn zeggen al was uitgekled en ontdaan van Koninklijke waardigheid. Daaromtrent zijn de nodige vragen echter al gesteld. Deze studie stelt zich ten doel de ogenschijnlijke twee ideologische pijlers van het Koninkrijk der Nederlanden, de constitutionele monarchie en de parlementaire democratie, naast en tegenover elkaar te bezien.

¹Door middel van hoofdlettergebruik maak ik vanaf hier onderscheid tussen Koning en koning: Koning heeft dan betrekking op het zogenaamde abstracte, politieke lichaam terwijl met een kleine letter de persoon van de koning, of het ‘sterfelijk’ lichaam wordt bedoeld. Zie hierover bijvoorbeeld: E.H. Kantorowitz, *The king's two bodies. A study in medieval political theology* (Princeton, 1957); G. Hoogers, ‘De moderne parlementaire vertegenwoordiging; De soevereiniteit opnieuw verbeeld’ in: H. De Smaele en J. Tollenbeek (red.), *Politieke Representatie*, 65-79, alhier: 65-67.

²C.B. Krol, *Als de Koning dit eens wist ...! Over gezag en kennis, onschendbaarheid en onfeilbaarheid, in hun onderlinge historie* (Apeldoorn, 1994), 203-208.

³A. van Cruyningen, *Vorsten van Nederland; 2000 jaar stadhouders, koningen en keizers in de Nederlandse geschiedenis* (Kampen, 2009), 88-102.

Ontologisch kader

Het ontologische vertrekpunt van het denken in dit onderzoek is de theorie over de toe-eigening van de moderniteit door verschillende discours zoals die is beschreven door historicus Siep Stuurman. In onder andere zijn *De labyrintische staat; over politiek, ideologie en moderniteit* zet hij zich af tegen een 'whig interpretation of history' die tegenstellingen achteraf harmoniseert en de voorgeschiedenis van de staat op lineaire en finalistische wijze construeert. Stuurman toont zich geïnspireerd door grootheden als Foucault, Marcuse en andere denkers voortbouwend of reagerend op het gedachtengoed van Karl Marx. Essentieel voor een analyse van politieke of culturele omwentelingen of ontwikkelingen is de realisatie dat lange termijn ontwikkelingen niet tot stand komen door zogenaamde lange-termijn overwegingen die de historicus achteraf construeert. De actoren in het historisch vertoog zijn zich op geen enkel moment bewust van de afloop van de ontwikkelingen of omwentelingen die zij in gang zetten. Cruciaal in dit denken is het bewustzijn van het zogenaamde 'objectieve moderniseringsidee'. Daarmee wordt uit chaos en wanorde uit het niets een logisch en harmonieus vertoog geconstrueerd zonder de vele nuances die het denken over geschiedschrijving heeft gebracht.⁴

Daarmee is niet gezegd dat dit onderzoek zich afzet tegen de hermeneutische traditie. In tegendeel, het wordt geïnspireerd door het interpreterend-kennismodel van de Duitse filosoof Hans Georg Gadamer. De kritische noot op het brongebruik van andere auteurs die met regelmaat wordt gezet komt juist voort uit het bewustzijn van horizonnen die de schrijvers van historische bronnen en de historici, inclusief ondergetekende, niet met elkaar delen. Juist dit werk is dan ook een verhaal en construct, niet vanuit chaos maar uit een methode. De samenhang van de delen die in dit werk wordt aangetoond zijn gebaseerd op historische feiten – de gemaakte keuzes daarentegen zijn onmiskenbaar keuzes die in dienst van het voorgestelde verhaal staan.

De geschetste theorie is essentieel geweest als 'denkkader' bij het verloop van dit onderzoek. Omdat interpretatie van bronnen altijd een voorstel aan de lezer is gebruik ik daarom ook 'we' op het moment dat die voorstellen in dit onderzoek worden gedaan. Uiteindelijk bleek dit dan ook geen onderzoek naar de vraag zoals die zich bij aanvang vormde: wat is ministeriële verantwoordelijkheid? Uiteindelijk bleek de vraag welke plaats de ministeriële verantwoordelijkheid in het geheel innam.

⁴S. Stuurman, *De labyrintische staat; Over politiek, ideologie en moderniteit* (Amsterdam, 1985).

Inhoudsopgave:

Verantwoording	3
<i>Ontologisch kader</i>	4
Inleiding: Koninklijke onschendbaarheid zonder ministeriële verantwoordelijkheid?	6
<i>Een lineaire democratie?</i>	6
<i>Theoretische afbakening en onderzoeksvraag</i>	7
Hoofdstuk I: Het Stelsel Thorbecke	11
<i>Waarom Thorbecke?</i>	11
<i>Dominante interpretaties</i>	12
<i>De grondslagen van de constitutionele monarchie</i>	13
<i>Verantwoordelijke ministers en een onverantwoordelijke Koning in Thorbeckes narede</i>	16
<i>Concluderend</i>	18
Hoofdstuk II: De Koning tegen zijn regeringen?	19
<i>De opkomst en ondergang van de constitutionele monarchie</i>	19
<i>Koning (of koning) Willem III</i>	20
<i>De formatie van het eerste ministerie Thorbecke</i>	22
<i>De Koning en het eerste ministerie Thorbecke</i>	24
<i>De ondergang van de ministeriële verantwoordelijkheid?</i>	28
<i>Concluderend</i>	33
Slot: Over de precare balans van een ideaal systeem en de fluïditeit van begrippen	34
<i>De ministeriële verantwoordelijkheid en onschendbare Koning in perspectief</i>	34
<i>Synthese</i>	35
Bibliografie.....	36

Inleiding: Koninklijke onschendbaarheid zonder ministeriële verantwoordelijkheid?

Een lineaire democratie?

In 1998 vierde de Nederlandse staat het 150 jaar bestaan van de grondwet. Die 150 jaren voeren ons terug naar het 1848 van Johan Rudolph Thorbecke waarin de derde grondwetsherziening van Nederland tot stand kwam. Een grondwet die, volgens de canon van de Nederlandse geschiedenis, het begin te noemen was van een democratie die voltooid werd in 1919 met de invoering van het algemeen vrouwenkiesrecht.⁵ De Grondwet van 1848 bleef daarna een leidraad bij volgende herzieningen en is na 1848 relatief onveranderd gebleven. Niet voor niets werd in 1975 bij de voorbereidingen van de herziening van 1983 gesproken over een "facelift voor een oude dame".⁶ De grondwet van 1848 is dan ook, door sommigen, revolutionair genoemd. Het algemeen kiesrecht moest nog even op zich laten wachten maar de werkelijke vernieuwing zat hem in het nieuwe artikel 53 waarin de Koninklijke onschendbaarheid en de ministeriële verantwoordelijkheid werden geregeld.⁷

De receptie van de grondwet van 1848 is doorgaans die van een revolutionair eindpunt na een autocratisch confessioneel bewind, toch is 1848 geen begin of einde. Het cruciale moment van 1848 is de nacht waarop koning Willem II de beslissing tot een grondige herziening van de grondwet van 1840 maakte. Markant en vaak vergeten probleem hierbij is dat een vorm van ministeriële verantwoordelijkheid door middel van een contraseign in 1840 al in de grondwet was opgenomen en het Koninklijk Besluit tot grondwetsherziening daarom - Willem II nam de beslissing eigengereid - de facto nooit genomen is. Het democratisch gehalte van de uiteindelijke grondwetstekst zou, door de schrijvers ervan, met opzet een laveren zijn geweest tussen confessioneel en revolutionair gedachtegoed.⁸

Dat laveren gold ook voor het uiteindelijke artikel 53: "De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk".⁹ Het idee dat een staatshoofd onschendbaarheid geniet is in ieder geval terug te voeren tot het Romeinse adagium: "princeps legibus solutus est"¹⁰ en is via het afgeleide goddelijk recht tot vol wasdom gekomen bij de absolutistische vorsten van de vroegmoderne tijd. Waar het logisch beginpunt van het denken over onschendbaarheid dan de Grondwet van 1848 zou zijn is het dat dus ogenschijnlijk niet. Koninklijke onschendbaarheid lijkt een beginsel zo oud als het Koningschap zelf te zijn en moet daarom ten minste gekoppeld zijn aan een idee van vervangende verantwoordelijkheid. Thomas Hobbes 'Leviathan', het antropomorfe idee van een absoluut soeverein zonder 'twee lichamen', was uiteindelijk in al zijn 'absoluutheid' ook verantwoordelijk voor het in stand houden van een vredige samenleving. Verantwoordelijkheid moet dus ergens liggen. Als een soeverein onschendbaar is dient de verantwoordelijkheid daarom als vanzelf ergens anders te liggen. In Nederland werd dat bij de ministers.

⁵Stichting entoen.nu. 'De Grondwet', <www.entoen.nu/grondwet> [Geraadpleegd op 20-02-2017].

⁶Verslag der Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (HEK) 1974/1975, 630.

⁷Zie voor deze periode van de parlementaire geschiedenis van Nederland: J. Bosmans en A. Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam, 2011), 11-17, 119-120.

⁸Krol, *Als de Koning*, 15-40.

⁹Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden 'Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (1848): artikel 53', <<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vviHlf299q0sr/vi7aaw4qdvzi>> [geraadpleegd op 23-02-2017].

¹⁰Theodor Mommsen en Paul Krueger (red.), *Iustiniani Digestae* (Berlijn 1882), 6.

Theoretische afbakening en onderzoeksvraag

In de parlementaire geschiedenis wordt over het algemeen uitgegaan van enkele cruciale breukmomenten. Terugkerend thema in zowel de staatsrechtelijke als historische vertogen is dan vooral de grote grondwetsherziening van 1848 die de liberalen de ruimte gaf om hun idealen te verwezenlijken. Die idealen zouden dan hun voltooiing hebben gevonden in de grondwetswijziging die op naam staat van het kabinet Cort van der Linden. Door de implementatie van het algemeen kiesrecht volgden daarna 'logischerwijs' confessionele kabinetten gestoeld op de volkswil die de verzuiling een politieke invulling konden geven.¹¹ Tussen 1848 en 1917 zijn doorgaans de Aprilbeweging en de kwesties Mijer en Luxemburg van respectievelijk 1853 en 1866-68 bepalende momenten geweest voor de vestiging van de hegemonie van het parlement en daarmee democratie ten koste van de monarchie.¹²

In internationale verhandelingen over de gevolgen van het revolutiejaar 1848 voor de nieuwe rol van het koningschap, wordt in tegenstelling tot de Nederlandse historiografie veel aandacht besteed aan de aanloop naar het revolutiejaar en het denken over de constitutionele monarchie. Het is opvallend dat de zogenaamde democratische revolutie die elders in Europa uitbrak, aan Nederland voorbijging. De oorzaak hiervoor moet volgens de Duitse neerlandicus Horst Lademacher niet gezocht worden bij de grondwet van 1848, die eerder een gevolg was van de revoluties in andere Europese landen. Buitenlandse in plaats van binnenlandse druk deed de koning zwichten en een handvol liberalen waaronder Thorbecke wist op het juiste moment voordeel uit de omstandigheden te halen. Verder is er de marginale rol die de neerlandicus de traditionele actoren in het verhaal van 1848 toedicht. Volgens hem wilden Thorbecke en de zijnen via transparantie en inspraak voor een steeds grotere massa af van de aristocratische klikvorming in het parlement. Lademacher benoemt het ontbreken van een constitutionele beweging in de publieke ruimte, het abstracte niveau waarop de liberalen hun hervormingsplannen propageerden, net als Gijsbert Karel van Hogendorp en de zijnen in 1814/15 was de beweging rondom Thorbecke die van enkele intellectuelen die in feite ver van de samenleving afstonden.¹³

Om het publieke debat dat rondom Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid gevoerd werd goed te begrijpen is het ook noodzakelijk om verder te kijken dan alleen de aanloop naar en het verloop na 1848. In *De metamorfose van Nederland* laat politiek historicus Niek van Sas zien dat de grondwet van 1848 een lange voorgeschiedenis kende. Zo traden de ministers Van den Bosch en Beelaerts, in respectievelijk 1839 en 1840, af na de verwerping van wetsvoorstellen waaruit hun inziens het wantrouwen van de Staten Generaal bleek en lijken de parlementaire mores die aan liberale vernieuwingen toe zijn gedicht impliciet al jaren eerder gevestigd te zijn. Voorts betoogt Van Sas dat de eerdere grondwetsdiscussie van 1840 neerkwam op een langgerekte motie van wantrouwen aan het adres van koning Willem I. Door afstand van de troon te doen bewees hij toen de paradox van de constitutioneel - politiek actieve Koning. Deze parlementaire strijd en abdicatie in 1840 hadden hun invloed op de gebeurtenissen in 1848. De jarenlange politieke pressie en gedachtevorming zorgden ervoor dat de grondwetsherziening door Koning Willem II werd geïnitieerd Uiteindelijk presenteerde Thorbecke zelf de Grondwet van 1848 als uitgaande van het bestaande en gestoeld op de continuïteit van de Nederlandse geschiedenis.¹⁴

¹¹Zie voor het denken over de kentering van 1917: A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem, 1990, 8ste herz. druk), 11-20.

¹²Zie bijvoorbeeld: Bosmans en Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis*; R. Aerts e.a. (red.), *In dit huis: Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam, 2015).

¹³H. Lademacher, 'The Netherlands and Belgium: Notes on the causes of abstinence from Revolution', in: D. Dowe e.a. (red.), *Europe in 1848 Revolution and Reform* (New York, 2000) 259-288 alhier: 259-272.

¹⁴N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland* (Amsterdam, 2004), 461-480.

Denken over ministeriële verantwoordelijkheid begon volgens Van Sas voor 'noord' Nederland al rond de jaren 1830 toen een politieke generatie aantrad die het grondwetdenken tot 1848 zouden bepalen. Thorbecke ontbrak nog bij die groep, hij was tot het einde van het decennium nog fervent aanhanger van 'het systeem Willem I'. Voor Van Sas is 1848 niet het eindpunt van liberale vernieuwing of een 'te vroeg en te moderne' stap, maar eerder een inhaalslag. Waar bekende liberalisme beschrijvers als de historici Siep Stuurman en Henk te Velde spreken over die eerste twee interpretaties van 1848 is de vraag die voor Van Sas uiteindelijk overblijft hoe Thorbecke 'vaderland, vrijheid en vooruitgang' zo doeltreffend aan elkaar wist te verbinden.¹⁵ Ofwel wat maakte Thorbeckes liberale momentum zoals het bij onder andere Lademacher is tot het nationaal democratisch moment zoals het tot op heden beschouwd wordt?¹⁶

De sleutel voor het antwoord op die vraag is volgens historicus Diederik Slijkerman onmiskenbaar de ministeriële verantwoordelijkheid als sluitstuk van de Koninklijke onschendbaarheid. In zijn dissertatie *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid* betoogt hij dat het huis van Oranje in 1814 met de invoering van de constitutionele monarchie voor het eerst een monarchale positie kreeg. Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid kregen met de grondwet van 1848 hand in hand hun politieke fundering. Daaraan voorafgaand had ministeriële verantwoordelijkheid in 1840 al een juridische grondslag gekregen. Kortgezegd is na 1848 de constitutionele verhouding die van een zelfstandig kabinet tussen vorst en parlement. Maar er is nog een vierde macht: de kiezer, die de balans tussen de eerste drie zou bewaken. Ten slotte is dan de ministeriële verantwoordelijkheid het sleutelbegrip waarvan de interpretatie bepalend is voor de verhouding tussen de zogenaamde vier k's verloopt aldus Slijkerman.¹⁷

De grondwetsherziening van 1848 is in Slijkermans betoog eigenlijk mislukt; ministeriële verantwoordelijkheid werd zonder er veel woorden aan vuil te maken aangenomen en de lange termijn uitwerking ervan aan de praktijk overgelaten. De regel die achteraf te definiëren valt kwam middels duidelijke kerngebeurtenissen tot stand. Voor Slijkerman zijn dat: Thorbecke die vanaf 1868 afstand zou doen van zogenaamde Koninklijke regeringen en de balans deed omslaan in de richting van de volksvertegenwoordiging, Kuyper die het minister-presidentschap formaliseerde en koningin-regent Emma die het Koningschap muteerde tot het ceremoniële karakter dat het vandaag de dag nog steeds heeft. Die door hem gesignaleerde breuklijnen maakten een einde aan de broze scheiding tussen kabinet en Kamers. Op zijn laatst in 1905 kreeg ministeriële verantwoordelijkheid de betekenis die het vandaag de dag nog steeds heeft: niet relationeel en relatief, zoals het daarvoor volgens Slijkerman was, maar van een regel; volledig en exclusief geldend ten opzichte van het parlement. De macht en bevoegdheden van de monarchie devalueren binnen het relationele bestel van Slijkerman gelijktijdig met de evolutie van het parlementarisme en de mee evoluerende representatie ideeën en sluit zich daarmee aan bij het eerder geschetste 'lineaire idee'.¹⁸

¹⁵Vgl. S. Stuurman, *Wacht op onze daden: Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam, 1992); H. Te Velde, *Gemeenschapszin en plichtsbefef: Liberalisme en nationalisme in Nederland, 1870-1918* ('S Gravenhage, 1992).

¹⁶Van Sas, *De metamorfose van Nederland*, 461-480, 487-498.

¹⁷De vier k's staan bij Slijkerman voor Koning, Kabinet, Kamer en Kiezer, zie: D. Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid: De verhouding tussen Koning, Kabinet, Kamer en Kiezer 1848-1905* (Amsterdam, 2011), 9-14.

¹⁸Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 9-35, 81-94, 361-392.

De lijnen van het tot nog toe verrichte onderzoek naar de onschendbare Koning beginnen zich af te tekenen. Probleem is echter dat de monarchie bij auteurs als Slijkerman en Lademacher steeds in het licht van de grondwetsherziening en het liberale discours wordt gezien. Zo ook in *Het theater van de staat*, een verhandeling over de veranderende rol van de monarchieën in Groot-Brittannië en Nederland. In deze studie ziet historicus Jaap van Osta de mogelijkheid van Nederlandse vorsten om een persoonlijk bewind te kunnen voeren door de grondwet van 1848 uitgesloten worden. Aansluiting zoekend bij het geschetste lineaire idee benoemt hij de strijd die koning Willem III voerde voor zo'n persoonlijk beleid in het licht van een te vroeg gekomen, te liberale grondwet. Hij spreekt over een Koningschap dat in theorie geen macht bezat maar in de praktijk volop invloed kon uitoefenen. In tegenstelling tot Slijkerman spreekt hij de ceremoniële gang die bij Koningin-regentes Emma ingezet zou zijn tegen. Eerder nam, volgens van Osta, in de tweede helft van de negentiende eeuw de sociaal/maatschappelijke betekenis van het Koningshuis andere vormen aan en daarop zouden andere Europese vorstenhuizen – uitgezonderd de Nederlandse – anticiperen. Koningin Wilhelmina wordt door Van Osta zelfs beschreven als vorstin met een hekel aan ceremonieel vertoon die een vergaand persoonlijk beleid voerde.¹⁹ Zijn conclusie is dan ook dat Persoonlijk beleid, dat laten de aangelegenheden van de Belgische kwestie bij Willem I zien, altijd het gevaar van veroordeling in zich draagt. Om die reden zouden de opvolgers van Wilhelmina de 'ceremoniële gang' hebben gemaakt. Toch ziet Van Osta de staatkundige plaats die de Kroon innam als bestendigt door de Luxemburgse kwestie van 1868 en heeft daarmee, door wel de persoonlijke stijl van bijvoorbeeld Wilhelmina te benoemen, de kans gemist achter de coulissen van zijn eigen 'theater' te kijken.²⁰

Henk te Velde, cultureel-politiek historicus, ziet een langere politieke functie voor het Nederlands vorstenhuis. In zijn bijdrage aan een bundel over de culturele rol van Europese vorstenhuizen vanaf de vroege middeleeuwen ziet hij de politieke rol van het Nederlandse koningshuis afnemen vanaf het einde van de 20^e eeuw. Waar een monarch daarvoor nog, in dienst van het volk, voorzag in een symbolisch tegenwicht tegen een oligarchisch ingesteld parlement nam die noodzaak af door een steeds verder uitgebreid kiesrecht. Te Velde betoogt dat de monarchie geen middel is om haar onderdanen met sprookjesverhalen en ceremonieel te misleiden; eerder is het tot op heden een instituut dat ingezet kan worden om (politieke) doelen te verwezenlijken. Alleen om deze reden zou een geschiedenis van een Nederlands of Brits koningshuis niet los mogen worden behandeld van de methoden waarmee het politiek-cultureel historisch onderzoeksveld zich bedient.²¹

Van zo'n culturele notie maakt historicus C. Huijsen in zijn ontrafeling van de Koningsmythe gebruik bij zijn bespreking van het veelbesproken grondwetsartikel 53. De onduidelijkheid van het artikel in lijn met de rest van de grondwet suggereerde volgens hem dat de Koning meer macht had dan de politieke werkelijkheid hem toestond. De macht van de Koning zou vanaf 1848 in de praktijk tot enkel invloed beperkt zijn. Iets dat volgens Huijsen voor de liberale grondwetgevers en Thorbecke zelf nooit in de lijn der bedoelingen lag. De teleologische praktijk van monarchale devaluatie ten koste van parlementarisme vindt dan bij Huijsen ineens geen oorsprong meer in het, volgens Lademacher zo abstracte, grondwet denken van de vroege liberalen.²²

¹⁹Zie ook: C. Fasseur, *Wilhelmina: De jonge koningin* (Amsterdam, 1998); C. Fasseur, *Wilhelmina: Krijgshaftig in een vormeloze jas* (Amsterdam, 2001).

²⁰J. Van Osta, *Het theater van de staat: Oranje, Windsor en de moderne monarchie* (Amsterdam, 1998), 11-29, 75-90, 105-113, 232-246.

²¹H. Te Velde, 'Cannadine, Twenty Years on: Monarchy and political culture in nineteenth-century Britain and the Netherlands' in: J. Deploige en G. Deneckere (red.), *Mystifying the monarch: Studies on discourse, power and history* (Amsterdam, 2006) 193-203.

²²C. Huijsen, *De Oranjemythe: een postmodern fenomeen* (Amsterdam, 2001) 64-78.

‘De hoeksteen van het Nederlands Staatsrecht’ zo wordt artikel 53 over de Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid ook wel genoemd. In zijn onderzoek met de Koninklijke onschendbaarheid als onderwerp komt rechtshistoricus Charel Krol tot de ontdekking dat beide begrippen niets anders dan een conglomeraat van de meest uiteenlopende betekenissen is. Een interpretatie die Slijkerman met hem zou delen. Juist dit artikel bevestigt volgens Krol de mythe van een onschendbare Koning die bediend wordt door kwade raadgevers. Een mythe die op zijn minst terug te leiden is naar de Republiek van Willem V en het Engeland van Karel I. Dat de onschendbaarheid van de Koning in Nederland in de grondwet is verankerd bewijst enkel dat de koning met kleine k, ofwel de feilbare koning, vanaf dat moment niet meer mocht bestaan. Daarmee was het Koninklijk ambt lang niet weggecijfers. Eerder was er zelfs sprake van moderne vergoddelijking van het Koningschap en voortzetting van de ideeën van het droit divine, aldus Krol.²³

Het bovenstaande maakt inzichtelijk hoe verward, uiteenlopend en voortbouwend het historiografische denken over de betekenis van 1848, Thorbecke, ministeriële verantwoordelijkheid en de invulling van het onschendbare Koningschap zijn. Dit onderzoek zal uit dat kluwen van interdisciplinaire benaderingen teruggaan naar het gronddenken dat heeft geleid tot het adagium “De Koning is onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk”. Krol stelt dat het monarchale een blijvend vraagstuk is: “een mythe voor altijd”.

Vraag die dit vervolgens oproept, een die vooral Krol vergeet te stellen om zich werkelijk te kunnen verhouden tot het debat rond de grondwetswijzigingen zoals hierboven geschetst, is waarom de ministeriële verantwoordelijkheid dan ingevoerd werd om, zoals Krol poneert, het Koninklijk ambt te beschermen en waarom deze bescherming zo noodzakelijk was. Daartoe zullen we in het eerste hoofdstuk duiken in het gedachtegoed en de tijdsgeest van de ‘verantwoordelijke’ van 1848: Johan Rudolph Thorbecke. Op de schouders van zijn biografen en met zijn grote intellectuele nalatenschap in de hand zal een praktische uitwerking van de theoretische notie maar ook vooral, de in zijn ogen zo, praktische noodzakelijkheid van die notie gegeven worden.

Na de theorie is het de beurt aan de praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid en Koninklijke onschendbaarheid. Hoe verhouden de - in het Nederlands staatsrecht zo belangrijke - gebeurtenissen in de tweede helft van de negentiende eeuw zich tot de theorie. Was, zoals Slijkerman probeert te laten zien, de ministeriële verantwoordelijkheid na meer dan een halve eeuw interpretatieproblematiek in 1905 pas af? Of is er eerder sprake van het einde van een organisch staatsmodel waarin geen ruimte voor het dualisme meer bleek en waarna de ministeriële verantwoordelijkheid juist multi-interpretabel werd? Daartoe zal in het tweede hoofdstuk in worden gegaan op de breukmomenten van de negentiende eeuw: de aprilbeweging en de kwesties Mijer en Luxemburg van respectievelijk 1853 en 1867/1868.

Ten slotte zal aan de hand van het onderzoek in deze hoofdstukken de centrale these die naar voren kwam getoetst kunnen worden. De these van dit onderzoek is dan dat de devaluatie van de monarchie noodzakelijkerwijs samenvalt met de ondergang van het systeem Thorbecke en in geen opzicht gevolg is van een (liberaal) democratisch lange termijn programma dat voortkwam uit de idealen die de grondwet van 1848 vormgaven. In navolging van de politiek-culturele onderzoeksagenda die Henk te Velde voorstelde is de centrale vraag in dit onderzoek hoe de constitutionele monarchie zich vanaf de bestending van Thorbeckes ideaal ontwikkelde. Dit alles gebeurd aan de hand van de meest recente grote biografieën van Willem III en Thorbecke en het onderzoek van Slijkerman: naast en tegenover directe broninterpretatie naar de oorsprong en bestending van het idee van ministeriële verantwoordelijkheid.

²³Krol, *Als de Koning*, 193-245.

Hoofdstuk I: Het Stelsel Thorbecke

Waarom Thorbecke?

Denkende aan de oorsprong van de ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland valt er niet te ontsnappen aan Johan Rudolph Thorbecke. Als voorzitter van de commissie die de Grondwet moest herzien en voorman van de liberalen bepaalde hij ook in niet te onderschatten mate het debat over de grondwet dat losbarstte in de decennia na 1848. Na zijn dood is de positie van de Koning in het Nederlands staatsbestel meermaals onder vuur komen te liggen. Vooral politieke partijen blijken door de tijd niet gecharmeerd van een te bemoeizuchtig staatshoofd. Waarom hebben we dan eigenlijk een Koning en waarom heeft in de loop der tijd het kabinet de Koning nog niet uit de grondwet geschrapt? Om dat te achterhalen is het zinvol om het denken over de Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid van Thorbecke hier uiteen te zetten. Niet alleen was Thorbecke de geestelijk vader van die begrippen, hij heeft zoals we zullen zien hun bestaan tot zijn dood verdedigd. Uit zijn nalatenschap, die bestaat uit verschillende publicaties, zijn parlementaire redevoeringen en briefwisselingen, is het mogelijk dat denken te distilleren, hetgeen in dit hoofdstuk de leidraad zal zijn.

Waarom volstaat het hier om de blik enkel op Thorbecke te richten? Hij was niet de enige die plaatshad in de commissie die de grondwet moest herzien. Andere grote namen zijn ook aan de Grondwet verbonden: Dirk Donker Curtius en Lodewijk Caspar Luzac waren tijdens de werkzaamheden van de grondwetscommissie bovendien minister en hebben een wezenlijke invloed op de uiteindelijke grondwetstekst uitgeoefend. De persoon van Thorbecke is zelfs bij uitstek niet representatief bij de duiding van begrippen als het liberalisme of parlementarisme in het midden van de negentiende eeuw. Terwijl de dominante politieke vorm in deze periode parlementair van aard was stond uiteindelijk toch vooral de perceptie van de constitutie steeds centraal in de debatten. Zo noemt bijvoorbeeld Historicus Ido de Haan Thorbeckes dominante en centrale positie in deze constitutionele debatten, iets dat zijn persoon bij uitstek representatief maakt. Niet alleen met de bril van nu: Thorbeckes stem ontbrak nooit bij de presentatie van het constitutionele programma waar hij als lid van de regering of oppositie steeds vorm aan wist te blijven geven.²⁴ Ook Van Sas noemt het volkomen terecht dat Thorbecke de eer krijgt om als architect, bewaker en begeleider van het systeem van 1848 te worden gezien.²⁵ De biograaf van Thorbecke, Jan Drentje, stelt zelfs dat het 'Thorbeckeaanse stelstel' dat in de periode 1848-1870 vorm kreeg, eigenlijk alleen functioneerde onder het bewind van Thorbecke zelf. Na zijn dood veranderde de politiek en gaf het ruimte aan partij- en coalitievorming. Daarom moeten we, om de beginselen van de ministeriële verantwoordelijkheid en de Koninklijke onschendbaarheid te willen begrijpen, ook het denken van Thorbecke begrijpen.²⁶

De briefwisselingen van Thorbecke zijn dan bij uitstek de bronnen die ons in staat stellen die representatie en het vermogen van Thorbecke om de constitutionele agenda te bepalen te distilleren. Zo deed lezing van die brieven Van Sas inzien dat Thorbecke op het einde van zijn leven geen 'eenzame hoogte politicus' was, maar juist met beide benen in de modder stond en een strijd voerde om zijn geestelijke erfenis. Op het einde van zijn leven en politieke loopbaan weigerde hij zich als historisch figuur aan de kant te laten zetten en sloeg hard van zich af.²⁷

²⁴I. De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom : de constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam, 2003), 61.

²⁵Van Sas, *De metamorfose van Nederland*, 479.

²⁶J. Drentje, *Thorbecke: een filosoof in de politiek* (Amsterdam, 2004), 477-484.

²⁷Van Sas, *De metamorfose van Nederland*, 486.

Dominante interpretaties

De politieke ministeriële verantwoordelijkheid en Koninklijke onschendbaarheid haalden in 1848 de Grondwet. Over het hoe en waarom van die grondwet is zoals hiervoor geschetst al veel onderzoek gedaan. In dit onderzoek staat echter de ministeriële verantwoordelijkheid centraal. Denken daarover begint volgens Diederik Slijkerman in 1688 tijdens de jaren van de 'Glorious Revolution' in Engeland. Daar werd de macht van het parlement versterkt en begon de vorst zich als boven de partijen verheven te voelen. Dat had tot gevolg dat ministers zich niet meer achter de Koning konden verschuilen en de gang naar de parlementaire in plaats van koninklijke kabinetten mogelijk werd. Voor Nederland schetst hij een beeld waarin met de vereniging van de noordelijke en de zuidelijke Nederlanden tot een verenigd koninkrijk der het debat over verantwoordelijke ministers losbarstte. Na de afscheiding in 1839 kon Willem I niet meer om ministeriële verantwoordelijkheid heen en werd het in 1840 als strafrechtelijke en in 1848 als volledig-politieke verantwoordelijkheid in de Grondwet opgenomen.²⁸

Voor de uitwerking van de geformuleerde noodzaak tot ministeriële verantwoordelijkheid kijken we logischerwijs dieper in de dissertatie van Slijkerman. Daarin beschrijft hij de ontwikkeling van het begrip als in eerste instanties relationeel en open norm. Pas aan het begin van de twintigste eeuw zou ministeriële verantwoordelijkheid als regel zijn gaan gelden en hét begrip zijn dat de relatie tussen Koning, Kamer, kabinet en kiezer deed gelden. Toch waren tijdens de grondwetsherziening in 1848 de 'moderne' ideeën over ministeriële verantwoordelijkheid volgens hem ook al aanwezig. Zo werd er nagedacht over individuele en collectieve verantwoordelijkheid, de noodzakelijkheid van de vertrouwensregel ten opzichte van de Kamers en stelt hij zelfs dat die vertrouwensregel, in tegenstelling tot waar praktisch alle staatsrechtelijke en historische onderzoeken tot dan toe vanuit gingen, niet in 1867/1868 maar in 1848 al werd bevestigd. Slijkerman is in zijn onderzoek ogenschijnlijk systematisch op zoek gegaan naar die 'relationaliteit' van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dat komt mede en misschien vooral door Thorbecke die hij waar het de rol van de Koning betreft een discrepante houding tussen theorie en praktijk verwijt. Dat die verantwoordelijkheid er moest komen werd breed geaccepteerd maar hoe verantwoordelijkheid er uit zag, daar lijken in de bronnen van Slijkerman grote meningsverschillen omtrent te bestaan.²⁹

Drentje reageert in een recensie over deze dissertatie fel op het 'voortschrijdende' inzicht dat volgens Slijkerman zou bestaan bij de ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid. Hij verwijt Slijkerman 'impressionistische weergaven' van de opvattingen van hoofdrolspeler Thorbecke. Drentje ziet, in tegenstelling tot Slijkerman, juist systematische samenhang in de uitleg van ministeriële verantwoordelijkheid door Thorbecke en de zijnen. Ministeriële verantwoordelijkheid zou actieve verantwoordelijkheid moeten zijn in een organisch verband waarin alle leden gelijk aan elkaar zijn.³⁰

²⁸Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 18-30.

²⁹Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 24-94.

³⁰J. Drentje, 'Ministeriële verantwoordelijkheid: voortschrijdend inzicht op norm?', *Tijdschrift voor geschiedenis* 125:4 (2012), 599-601.

De grondslagen van de constitutionele monarchie

Drentje en Slijkerman verschillen fundamenteel van mening over de inhoud van de ministeriële verantwoordelijkheid tussen 1848-1870. Waar Slijkerman de beginselen van de parlementaire democratie zoals de vertrouwensregel in 1848 al verwezenlijkt ziet worden, verwijt Drentje hem een parlementaire democratie te willen zien die nog niet bestaat. Vertrekkend vanuit deze tweede gedachte zal in deze paragraaf met hulp van Thorbeckes brieven ontsloten worden wat Slijkerman volgens Drentje heeft nagelaten. Alleen op die manier is te beantwoorden of de theorie uiteindelijk strookte met de praktijk.

Het eerste dat opvalt aan de omvangrijke Thorbeckebiografie van Jan Drentje is dat de schrijver, zoals Van Sas ook deed, Thorbecke in de beginjaren van het denken over de grondwet in de Nederlanden nog afschildert als vervend aanhanger van het systeem van Koning Willem I en niet als 'grote grondwetdenker vanaf het begin'.³¹ Een notie die niet strookt met de lezing van de parlementaire geschiedenis die Thorbecke als ware hij een soort antithese op de monarchie presenteert. Drentje gebruikt als bewijs voor zijn stelling de brieven die Thorbecke rond 1830 hoofdzakelijk schreef aan zijn levenslange vriend, maar later in het parlement vooral antirevolutionair opponent, Groen van Prinsterer. Bij nalezing tonen die brieven een genuanceerder beeld. Zo geeft Thorbecke bij bespreking van de ideeën van onder andere Van Hogendorp, de grondwetschrijver van 1814/15 die voor het invoeren van ministeriële verantwoordelijkheid pleitte, aan Van Prinsterer mee dat hij verwacht dat de invoering van die beschreven verantwoordelijkheid inderdaad niet lang meer op zich zal laten wachten. Als dat echter zou betekenen dat het koninklijk bestuur zou worden losgeweekt van het ministeriële, wat volgens Thorbecke de bedoeling van de opstandelingen was, dan was het primaat van de Kamer geboren. Om te voorkomen dat die Kamer vervolgens een steeds centralistischer bewind ging voorstaan had de staat volgens Thorbecke de gemeenten en provincies een autonomere rol moeten toebedelen, op die manier waren ze een waarborg voor de Koning tegenover het gevaar van 'volksdespotisme' en daarmee de constitutie.³² Drentje bespreekt deze brief ook en oordeelt dat de analyse van Thorbecke aansluit bij het gedachtegoed dat hij later in de politiek zou blijven verdedigen. Daarbij mist hij, de voor dit onderzoek zo belangrijke toevoeging, dat de angst voor het zogenaamde volksdespotisme niet primair antirevolutionair was. Het was vooral een afwijzing van parlementaire almacht. Iets dat Thorbecke dus ten gunste van de Koning bleek af te wijzen.

Niet veel later, als Willem I ten opzichte van het nog te ontstane België zijn volhardingspolitiek doorzet bliken Thorbeckes opvattingen wel degelijk een systematisch karakter te bezitten. In een nieuwe brief aan Van Prinsterer waarin Thorbecke deze volhardingspolitiek bespreekt, valt te lezen dat de regering volgens hem een krachtig signaal moest afgeven, de Koning moest dan: "[...] goedvinden, om zijn ministerie te veranderen, zulks [zou] een eerste, groóte, misschien de eenige, stap [...] wezen om die kracht van beleid te hernemen, welke verzwakking dagelijks zichtbaarder wordt."³³ De oplossing lijkt voor de Koning, de op dat moment voor de noordelijke Nederlanden onbetwiste soeverein, te liggen in het veranderen van zijn ministeriële staf om vervolgens dat "Ministerie [te laten] verklare, dat het regelmatig aanwezen van het koninkrijk der Nederlanden en het grondwettig bestaan met de uiterste naauwgezetheid zullen worden gehandhaafd; [...] Dat de regering al hetgeen omtrent de ware uitlegging of toepassing der

³¹Drentje, *Thorbecke*, 262-271.

³²J.R. Thorbecke, *Brief aan G.G. van Prinsterer*, 17 november 1830, in: *De Briefwisseling van Thorbecke*, deel 1: 1830-1833, (red.) G.J. Hooykaas e.a. ('s Gravenhage, 1975), 37.

³³J.R. Thorbecke, *Brief aan G.G. van Prinsterer*, 15 december 1830, in: *De Briefwisseling*, deel 1: 72; Ministerie was de toen gangbare benaming voor een kabinet – immers, zo was de opvatting toen, in het kabinet had ook de Koning zitting, de ministerraad waar het eerste kabinet Thorbecke het regelement voor zou opstellen vond dan ook plaats zonder de Koning.

grondwet nu of in het vervolg twijfelachtig mögt schijnen, door eene wet zal laten beslissen. Dat het gouvernement voornemens is, om alle takken van het algemeen bestuur in onmiddellijke aanraking te brengen met de Staten Generaal, door deszelfs inrigting en gang op beginsels te vestigen, bij de wet te bepalen.”³⁴ De strekking van deze uitspraak doet denken aan afwijzing van het systeem waarin regeren per decreet de gewoonte was. De soeverein, Willem I, leek zijn constitutionele basis vergeten te zijn en moest zijn plaats in het organisch geheel weer innemen. Dat het Thorbecke pas later duidelijk werd dat het middel om dat te bereiken uiteindelijk de ministeriële verantwoordelijkheid was kan dan in ieder geval geen reden zijn Thorbecke van inconsistentie te betichten.³⁵

Hoewel Willem I blijkens zijn regeringsverklaring niets anders wilde dan regeren bij een wijze constitutie, was de praktijk anders. De zuidelijke Nederlanden scheidden zich af en in 1840 werd om die reden de grondwet herschreven. De roep om ministeriële verantwoordelijkheid formeel in te voeren was ondertussen zo groot dat de koning het niet langer kon negeren, het was voor hem echter ook reden om te abdiceren en het landsbestuur aan zijn zoon over te dragen. Uiteindelijk stelde de grondwet van 1840 de zogeheten strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in, en zoals eerder al kort weergegeven, het ministeriële contraseign. Vanaf dat moment was ieder Koninklijk Besluit in wezen een regeringsbesluit aangezien het altijd genomen werd door de vorst en een minister.

In de dissertatie van Slijkerman lezen we dat Thorbecke in 1840 pleitte voor de invoering van strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid.³⁶ Voor Thorbecke was de grondwet van 1840 echter niets anders dan een formalisering van iets dat volgens hem allang bestond. Zoals we in de brief aan Groen van Prinsterer al zagen waren Koning en ministers volgens hem altijd gebonden aan de wet. In een artikel van de hand van Thorbecke in het *Algemeen Handelsblad* van 1839 zien we dat gedachtegoed verder uitgekristalliseerd. Het vastleggen van ministeriële verantwoordelijkheid zoals voorgesteld in de grondwet had daarin voor Thorbecke geen toegevoegde waarde. De Staten-Generaal hadden wat hem betrof altijd al de mogelijkheden tot controle op de legitimiteit van het handelen van de regering, het enige dat er echter nog aan ontbrak was de wil om die controle uit te oefenen.³⁷ Thorbecke stemde uiteindelijk dan ook tegen de grondwetsherziening van 1840. Deze beschreef immers een ministeriële verantwoordelijkheid die zich uitstreckte tot een: ‘verrichten van of meewerken aan’ daden die de grondwet of wet opzettelijk zouden schenden hetgeen volgens Thorbecke in de oude grondwet ook geregeld was.³⁸

In zijn bekende *Aanteekening op de grondwet* van 1841 verdedigde Thorbecke die stellingname. Van nog meer belang daarin is echter zijn uitwerking van wat ministeriële verantwoordelijkheid dan wél in zou moeten houden. Niet de daden waarmee een minister de wet of Grondwet overtrad – de zogenaamde strafrechtelijke verantwoordelijkheid – zouden leidraad moeten zijn voor het instellen van verantwoordelijkheid. De uitvoering van de wet was de verantwoordelijkheid van een minister “zover deze van de Kroon afhangt”.³⁹ In andere woorden gezegd: volgens Thorbecke moest de ministeriële verantwoordelijkheid een actieve en politieke verantwoordelijkheid worden. Daarmee in samenhang was de onverantwoordelijkheid van de Koning, omwille van de verantwoordelijkheid der ministers, noodzakelijk en historisch bepaald. Een Koning zou anders

³⁴Ibidem; vgl. J.R. Thorbecke, *Brief aan G.G. van Prinsterer*, 13 februari 1831, in: *De Briefwisseling*, deel 1: 111-112.

³⁵Ibidem.

³⁶Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 24-25.

³⁷J.R. Thorbecke, *Artikel van J.R. Thorbecke in het Algemeen Handelsblad*, 12 november 1839, in: *De Briefwisseling van Thorbecke*, deel 3: 1836-1840, (red.) G.J. Hooykaas e.a. ('s Gravenhage, 1988), 534.

³⁸Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden, ‘Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (1840): artikel 75’, <<https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi6lielpuiy4>> [geraadpleegd op 28-4-2017].

³⁹J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de grondwet* (Leiden, 1841), 197.

enkel een eerste ambtenaar zijn en zichzelf zonder kroon op de troon geplaatst zien. Op deze manier bezien was de plaats van de Koning in de regering ook duidelijker. De regering was in de ogen van Thorbecke de Kroon – het geheel van de opperste staatsmacht – die de wetten uitvoert en handhaaft. Daar hoorden ook het decentrale bestuur, gemeenten en provincies, bij. Nu in dit stelsel de Koning onschendbaar was waar het de uitvoering van zijn macht betrof zou die verantwoordelijkheid voor zover het dus om de uitoefening van die Koninklijke macht gaat als vanzelf bij zijn ministers moeten liggen. Ministeriële verantwoordelijkheid en Koninklijke onschendbaarheid zijn in Thorbeckes systeem dan ook van elkaar afhankelijke en wederkerige begrippen en passen precies in zijn organische werkelijkheidsopvatting.⁴⁰

Uiteindelijk bood Thorbecke in 1844 met acht anderen het zogenaamde Negenmannen voorstel aan de Tweede Kamer aan. Speerpunten daarvan waren rechtstreekse verkiezingen voor leden van de Tweede Kamer en politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Het Negenmannenvoorstel wordt wat de inhoud betreft door veel historici aan Thorbecke alleen toegeschreven. Sommigen betogen zelfs dat de mislukking van het voorstel in 1844 door Thorbecke ingecalculeerd werd als kansloos zijnde. Hij speelde hoog spel en deed dat dan vooral om de gedachte aan grondwetsherziening levendig te houden en de publieke opinie naar zijn hand te zetten. De uiteindelijke gevolgen waren paradoxaal genoeg juist politieke verstarring en het uitblijven van gematigde grondwetsherzieningen. Thorbecke, als man van de compromisloze opstelling, had waarschijnlijk precies dat gevolg voor ogen. De uiteindelijke grondwet moest 'scheppend' zijn en dat was alleen mogelijk door er die scheppende kracht vanuit te laten gaan en zo weinig mogelijk concessies toegang te laten vinden. Een 'scheppende kracht' door middel van de organische beginselen in de staat waar de politieke ministeriële verantwoordelijkheid zo'n wezenlijk beginsel van was. Door de Europese revoluties van de jaren 30 en de grondwettelijke wijzigingen in die jaren als context te nemen zou volgens Thorbecke een gematigde wijziging dan ook niets anders dan uitstel van revolutionaire tendensen betekenen. De scheppende kracht van de staat moest vooral door het invoeren van de actieve ministeriële verantwoordelijkheid tot werkelijkheid worden gemaakt.⁴¹

Samengenomen is Thorbeckes ideale staat, waar het die precaire uitleg van de uitvoerende macht betreft, een geheel van Koning, ministers en de daaronder fungerende decentrale bewindspersonen zoals commissarissen des Konings en burgemeesters. Het parlement stond in zijn gedachtegoed in principe los van die uitvoerende macht maar was wel gehouden zijn almacht aan te wenden om dit stelsel te controleren en continueren. Noch Koning noch parlement mocht ooit de boventoon voeren of van de ander afhankelijk worden. Leidraad was bij Thorbecke dat gedeelte van de staat waarin enerzijds een teveel aan macht van de Koning tot autocratie zou leiden maar anderzijds de zogenaamde volkssoevereiniteit partijstrijd en het vicieus ongedaan maken van alle 'scheppende kracht' van voorgaande regeringen ten gevolg zou hebben. Het is hierin dat we de noodzakelijkheid van de ministeriële verantwoordelijkheid vinden: de schakel die dient om zowel Koning als parlement van hun natuurlijke neiging tot despotisme te ontdoen. Speerpunt in Thorbeckes gedachtegang lijkt dus niet zozeer het constitutioneel karakter van een staat te zijn, een omvattender woord voor zijn nalatenschap is legaliteit – iedere daad van een publiek lichaam moest altijd zijn grond vinden in de wet.

⁴⁰Thorbecke, *Aantekening*, 104-114, 188-201.

⁴¹Zie bijvoorbeeld: J.C. Boogman, *Rondom 1848: De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858* (Bussum, 1978), 42-46; Drentje, *Thorbecke*, 360-375.

Verantwoordelijke ministers en een onverantwoordelijke Koning in Thorbeckes narede

Om de continuïteit en het structurele van Thorbeckes zogenoemde organische staatsideaal te bewijzen is het zinvol stil te staan bij zijn beroemde narede. Die schreef Thorbecke bij de uitgave van het laatste, door hemzelf uitgegeven gedeelte van zijn parlementaire redevoeringen. Hij staat hierin uitgebreid stil bij zijn politiek-intellectuele nalatenschap. Het stuk leest dan ook als een politiek testament en biedt een overzicht en samenhang van zijn staatsrechtelijke opvattingen. Als besluit van het denken over de Koninklijke onschendbaarheid als mythe, theorie of praktijk, volgt hier een korte inhoudelijke weergave van deze narede. Dit in de volgorde waarin Thorbecke hem heeft weergegeven. Achtereenvolgens zijn dat: de rol van de Minister, de taak van de regering, de onmisbaarheid van dualisme en het kwalijke van partijschappen en uiteindelijk het geheel van de constitutionele monarchie met in het bijzonder de rollen van de vorst en de ministeriële verantwoordelijkheid. Tezamen genomen onmisbare begrippen in het uitkristalliseren van Thorbeckes gedachtegoed. Daarmee vormt de Narede het uitgangspunt om de noodzakelijkheid van de Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid aan te tonen.

Die uitkristallisering vangt zoals aangegeven aan met een weergave van een ideale minister. Een minister moest handelend, eerlijk en bereid zijn verantwoording af te leggen voor dat handelen. Geenszins kon de discussie, het middel waarmee in de Kamer verantwoording af zou moeten worden gelegd, ooit bedoeld zijn om invloed op de publieke ruimte of de geest van de dag uit te oefenen. De minister was simpelweg verschuldigd om, in zijn handelen, de waarheid aan de vertegenwoordiging en het publiek te brengen.

Daarop aansluitende verantwoordt hij vervolgens zijn eigen 'regeringsdaden'. Regeringen moesten naar waarheid en recht regeren zodat wat zij creëerden een zogenaamde 'scheppende macht' kon worden. Die scheppende macht is een steeds terugkerend motief in Thorbeckes staatsopvatting. De tegen hem gevoerde oppositie, alle mogelijkheden aangrijpende de scheppende macht die uit zijn regering ging tegen te werken, heette bij hem dan ook vruchteloos en stamde uit de periode van autocratisch bewind, het stelsel van voor 1848. De belangrijkste en eigenlijk enige taak van een regering was de ontwikkeling van de zelfstandige kracht van provincie, gemeente, vereniging en daarmee het individu zoveel mogelijk te bevorderen.

Na een bespreking van liberale beginselen tegenover de conservatieve en de kunst van staatsonthouding vangt Thorbecke aan met enkele waarschuwingen over waar de constitutionele monarchie zou kunnen falen. Die monarchie was dan: "aan misbruik en bederf onderhevig, voor zooveel zij niet in alle omstandigheden een volkomen waarborg aanbiedt voor het regte gebruik der regeermagt of van de vrijheid".⁴² Als de Koning ministers enkel naar persoonlijke voorkeur zou kiezen of de volksvertegenwoordiging begrotingen of andere wetten af zou keuren om volgzaam ministers te creëren zouden publieke rechten gebruikt worden als private. Een vage omschrijving van een essentieel onderdeel in de analyse van Thorbeckes gedachtegoed en mijns inziens een impliciete verwijzing naar de gebeurtenissen rond de dubbele Kamerontbinding van 1867/1868 waarover het volgende hoofdstuk onder andere zal gaan.

⁴²J.R. Thorbecke, *Parlementaire redevoeringen*, 6 dln (Deventer, 1858-1870) VI: 5-20.

Cruciaal is dat Thorbecke verderop in de narede de zelfstandige macht van zowel Koning, regering als parlement benadrukt. Essentieel was daarbij, zoals in de synthese van de laatste paragraaf al geopperd, dat geen van deze drie organen de boventoon zou voeren. Hiertoe diende de ministeriële verantwoordelijkheid: ministers zouden niet kunnen regeren zonder parlementaire steun, als die steun echter werd begrepen als uitvoerder van de wil van de meerderheid in het parlement dan was volgens Thorbecke in niet mis te verstane woorden de constitutionele vrijheid 'verkracht'. Als anderzijds door een beroep op de Koning de – onbeperkte - ministeriële verantwoordelijkheid ten opzichte van het parlement werd beperkt dan zou de weg naar autocratie worden geopend, een precaire balans dus waar de ministeriële verantwoordelijkheid het enige middel was om het midden te houden.

De constitutionele monarchie was volgens Thorbecke uiteindelijk de meest duurzame staatsvorm. Simpelweg omdat het volgens hem de meest elastische en zelfcorrigerende staatsvorm was in tegenstelling tot demo- of autocratische vormen van staatsinrichting. Zo was de republikeinse staatsvorm er een waarin de deelnemers aan de staat niets anders konden verwachten dan de staat als belangenbehartiger van individuen en een autocratie van enkelen. Verwerd de missie van een staat aldus tot uitvoerder van de volkswil dan verviel automatisch de vraag naar "hetgeen regt, waar, goed en uitvoerbaar is"⁴³ De constitutionele monarchie stond bij Thorbecke dan ook tussen alle uitersten in. Er bestond geen absolute wil, enkel een verband van elkaar wederkerig beperkende organen. Overigens vond Thorbecke dat in de periode dat hij rond 1830 in Gent doceerde al. Net als in zijn briefwisseling met Van Prinsterer lezen we in de verhandelingen over de constitutionele monarchie dat de organische eenheid van deze staatsvorm in ideaalzin zo'n verband moest zijn.⁴⁴

Samengevat lijkt het gronddenken van Thorbecke uit te gaan van een staat die zichzelf in balans houdt door de gelijkwaardigheid van haar leden: de Koning, regering en het parlement. Die gelijkwaardigheid moest gewaarborgd worden door de onschendbaarheid van de Koning, tegenover het parlement verantwoordelijke en van de Koning afhankelijke ministers en een zo zelfstandig mogelijk parlement. De rol van het parlement was in het denken van Thorbecke ook gelijkstaand aan ministerie én Koning. Zoals we ondertussen weten dienden alle organen om de balans van het geheel te houden en mocht er nooit zoiets ontstaan als het primaat vanuit de regering of het parlement. Daarom was bij Thorbecke het ontbindingsrecht van de regering ook zo noodzakelijk in de grondwet – nooit kon en mocht het zo zijn dat de Kamers hun nieuwe bevoegdheden zouden misbruiken om de macht van de Koning in te perken. De morele meerderheid zou de grond van iedere regering moeten zijn en dat hield in dat zij dienaars waren van de wet, de interpretatie van wat wij nu de vertrouwensregel noemen duidde Thorbecke als volgt: "Wordt dit zoo begrepen, dat [de minister] dienaar der meerderheid is, blijft het niet vaststaan, dat het gouvernement dienaar is van de Landswet en het Landsbelang, geroepen tot uitoefening van de regten en pligten der Kroon naar eigen begrip en overtuiging, niet naar [...] Vorst zoo min als partij, dan gaat een der hoofdorganen en waarborgen der constitutionele Monarchie, en de ministeriële verantwoordelijkheid zelve te niet".⁴⁵

⁴³Thorbecke, *Redevoeringen*, VI: 15.

⁴⁴J.R. Thorbecke, *Colleges Staatsinrichting en staatsbestuur*, (red.) J.P. Duyverman, *Staatsinrichting en staatsbestuur* (Arnhem, 1968) 15-33; vgl Van Sas, *De Metamorfose van Nederland*, 505.

⁴⁵Thorbecke, *Redevoeringen*, VI: 12.

Concluderend

De Thorbecke van Drentje leek heel wat meer op te hebben met de monarchie dan de dominante receptie van parlementaire geschiedenis Thorbecke laat doen. Slijkerman sloot zich aan de andere kant juist bij dat populaire beeld aan en zette hem neer als antimonarchist en actief bestrijder van een even actief Koningschap.

Het interpretatieprobleem dat Drentje in zijn recensie benoemde kwam in voorgaande paragraaf vaak om de hoek kijken. Zo wilde volgens Slijkerman de Kamer, waar het de Koninklijke macht betrof bij het bespreken van het grondwetsvoorstel van 1848 af van de bepaling dat de uitvoerende macht bij de Koning berustte. Hoever de uitvoerende macht van de Koning reikte was in de grondwet immers niet duidelijk. Slijkerman concludeert in zijn bespreking van de gevoelens over dat grondwetsartikel dat Thorbecke er tegen zou zijn, "Hij noemde de invoeging in strijd met het stelsel van de grondwet, omdat onduidelijk was welke bevoegdheden hieruit konden worden afgeleid, terwijl ook provincies en gemeenten tot de uitvoerende macht behoorden"⁴⁶ Nalezing van Thorbeckes *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, in samenhang met het in dit hoofdstuk geschetste gedachtegoed toonde een genuanceerder Thorbecke. Nee de uitvoerende macht lag "hetzij wat Landsbestuur, hetzij wat provincie- en plaatselijk bestuur aangaat, niet bij den Koning".⁴⁷ De ministeriële verantwoordelijkheid gold zoals al geschetst "Voor zooverre die uitvoering van de kroon afhangt"⁴⁸. Voor Thorbecke was de kroon – niet de koning met kleine k maar regering als geheel - de plaats waar al die uitvoerende macht samenkwam en zijn kritiek kwam neer op het feit dat de bepaling zo geformuleerd was dat de ministeriële verantwoordelijkheid er aan voorbij zou kunnen gaan.

Het 'stelsel Thorbecke' is door hemzelf waar het zijn denken, parlementaire optreden en geschriften betreft, samenhangend en structureel verdedigd. Door de handelende Thorbecke op meerdere vlakken, in zowel dagbladen, brieven, ander publicaties en in de Kamer nauwgezet te bestuderen, toonde Thorbecke zich als een onbuigzame verdediger van 'zijn' stelsel. Ministeriële verantwoordelijkheid is voor de bedenker ervan niet uit de lucht komen vallen. Thorbecke introduceerde het begrip in de grondwet vanuit een constitutionele agenda die vanuit verschillende publicaties en brieven duidelijk te herleiden waren tot een kernidee van Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid. Het Thorbeckeaanse stelsel bleek uiteindelijk alles behalve eenvoudig om kort samen te vatten. Toch kwam de samenvatting aan het eind van de 'grondslagen' paragraaf overeen met wat bestempeld is als Thorbeckes politieke testament: zijn Narede. Met deze uitgebreide definitie onderschrijven we het stelsel dan ook als begrip.

Van 1848 tot 1870 was, in tegenstelling tot het betoog van Slijkerman, in ieder geval het idee van wat de ministeriële verantwoordelijkheid moest zijn geenszins relatief. Waar het dat kernidee van ministeriële verantwoordelijkheid en Koninklijke onschendbaarheid betreft is nu ook vastgesteld dat beide van oorsprong wel degelijk als regel bedoeld waren. Hiervan uitgaande is mijn stelling dan ook dat niemand in de geschetste periode het oogmerk had de Koning van zijn bevoegdheden te ontdoen. Eerder lijkt, als er al over te spreken valt, het wegvallen van de Koninklijke macht een ongelukkige samenloop van omstandigheden geweest die niet in de lijn der bedoelingen heeft gelegen.

⁴⁶Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 63.

⁴⁷J. R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet* (Leiden, 1848), 18; onderstrepingen door mij (Niels van Roon).

⁴⁸Thorbecke, *Bijdrage*, 18.

Hoofdstuk II: De Koning tegen zijn regeringen?

De opkomst en ondergang van de constitutionele monarchie

In het vorige hoofdstuk kwam impliciet naar voren dat Thorbecke tot het laatste moment moest strijden om 'zijn' stelsel in stand te houden. Niet ten onrechte, want waar zijn stelsel duidelijk vorm had gekregen en gevestigd was stond het tegelijkertijd onder een constante druk. Allereerst werd hij gepasseerd voor het ministerschap en miste hij de kans zijn stelsel naar zijn ideaal te vormen. Toen hij vervolgens die kans niet veel later toch kreeg aangeboden bleek zijn onschendbare Koning, in de persoon van Willem III, de grenzen van wat onschendbaar kon zijn regelmatig op te zoeken. Gelukkig voorzag zijn stelsel, om het Koningschap te waarborgen, in verantwoordelijke ministers. Ministers die in de jaren 1866-68 wel heel ongelukkige keuzes maakten waar het de verhouding tussen de Kamer en regering betrof.

De totstandkoming en uiteindelijke ondergang van het stelsel Thorbecke is tekenend voor de in de inleiding geschetste overgang van monarchie naar parlementaire democratie. Volgens de wetenschappelijke consensus liep die overgang via duidelijk afgebakende breukmomenten. Die breukmomenten, zoals hier boven al aangestipt, zijn eerst: de totstandkoming en ondergang van het eerste ministerie Thorbecke (1849-1853) en vervolgens de kwesties Mijer en de Luxemburgse (1867 en 1868). Samen met de persoonlijkheid van Willem III zijn deze kwesties zoals we zullen zien in ieder geval voor de beeldvorming allesbepalend.

De hierop volgende paragrafen zullen de ontwikkelingen van deze breukmomenten en de relatie tussen Willem III en de grondwet van Thorbecke schetsen. Niet om iets toe te voegen aan het bronnencorpus of om kanttekeningen bij het feitelijk verloop van de gebeurtenissen te plaatsen, er is naar dit alles namelijk al uitputtend onderzoek verricht. Wel omdat de gebeurtenissen door de loop der tijd op verschillende manieren zijn geïnterpreteerd. Daarbij lijken ze passend gemaakt voor het democratisch-lineair discours. Historicus Dick van der Meulen, die in dit hoofdstuk vaker aan de orde zal komen, benoemt dit ook in zijn rijke biografie over Willem III: "Ondanks de ministeriële verantwoordelijkheid bezat de Koning in en na 1848 nog een grote invloed".⁴⁹ Dit hoofdstuk zal ingezet worden om de toets van dit onderzoek mogelijk te maken, we zullen met name niet met 'de bril van nu' terugkijken en de gebeurtenissen beoordelen naar hoe we vandaag de constitutionele mores herkennen. Het eerste hoofdstuk handelde over het fundament: de constitutionele monarchie. Dit hoofdstuk zal aan de hand daarvan nader ingaan op de praktische rol van de Koning en de grondwet waaraan hij zijn bevoegdheden ontleende. Thorbecke was de pleitbezorger van die bevoegdheden, maar zoals we aan het begin van het vorige hoofdstuk al aanstipten 'met beide benen in de modder'.

⁴⁹D. van der Meulen, *Willem III: 1817-1890* (Amsterdam, 2013), 230.

Koning (of koning) Willem III

Om de houding van Willem III na 1848 te kunnen begrijpen is het, net als bij het stelsel Thorbecke, belangrijk een beeld te vormen van de achtergrond van zowel zijn persoon als constitutionele opvattingen. Uiteindelijk zou hij, hoogstwaarschijnlijk uit puur plichtsbesef, de troon aanvaarden en zoals hieronder beschreven ging dat niet zonder slag of stoot. Dat zijn Koningschap in het teken zou staan van het terugdraaien van de grondwet en het terugkeren naar de situatie van voor 1848 is daarmee echter lang niet gezegd.⁵⁰

Dat Willem III moeite had zich te schikken naar zijn rol als constitutioneel vorst en Thorbecke geen warm hart toedroeg is niet verwonderlijk als we kijken naar zijn verleden en opvoeding. De latere Koning had zich voor zijn kroning een volstrekt ander Koningschap voorgesteld dan de constitutionele die hem uiteindelijk te berde viel. Zijn opvoeding en opleiding genoot hij grotendeels in de tijd dat in Europa de autocratische vorstenhuizen regeerden. Op zo'n autocratische rol is hij die hele periode voorbereid. In de voorbereidingen op de grondwetswijziging van 1848 toonde de kroonprins zich dan ook tegenstander van bijna alles wat de zogenaamde Koninklijke prerogatieven – of Koninklijke bevoegdheden – zou kunnen aantasten. Toch zullen we zien dat de autoritaire Willem zich bij vlagen, ondanks zijn opvoeding en het gevestigde beeld, toch een constitutioneel vorst toonde: eentje die zelfs goed paste in het stelsel Thorbecke.⁵¹ Uiteindelijk is de herinnering aan Willem III, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Engelse Koningin Victoria, niet dat van een 'vaderlijk' vorst. Zo zou bijvoorbeeld journalist en staatsrecht deskundige E. van Raalte Willem III in 1971 omschrijven als iemand die uiteindelijk: "in en met zijn wezen voor het constitutionele Koningschap niet deugde".⁵² Dat hij voor het constitutionele Koningschap niet in de wieg was gelegd zal Willem zichzelf ook bedacht hebben. Daarbij toonde hij, door zijn onaanvaardbaar verklaring van de grondwet van 1848, op geen enkele manier toonde Koning te willen worden. Met zijn vader had hij daar hoogoplopende ruzies over. Het zou anders lopen.

De jonge Willem genoot in opdracht van zijn vader, voor koningszonen althans, een vrije opvoeding. Willem II wilde dat zijn kinderen vanaf hun achttiende levensjaar vrij zouden zijn, vanaf dat moment waren ze volwassen en moesten ze af van het juk van hun ouders – iets dat Willem I zijn zoon nooit had toegestaan. Constant Villars, een veteraan die tijdens de Napoleontische oorlogen had gediend, moest de opvoeding van de prinsen op zich nemen. Behalve een voorspelbare militaire inslag was die opvoeding voornamelijk verlicht. Tot de stof van Willem behoorde onder andere Montesquieu en verder nam het 'natuurlijk volkenrecht' een belangrijke plaats in. De lessen in het volkenrecht ziet Willems biograaf Van der Meulen als belangrijke oorzaak voor zijn latere afkeer van- en strijd tegen slavernij maar kan ook een stukje van de verklaring zijn voor de tweestrijd die Willem vaak leek te voeren. Ondanks de verlichte opvoeding werd zijn autoritaire grootvader Willem I door Willem altijd zeer bewonderd. Ook de autocratische sfeer die aan het Russische hof van zijn moeders familie heerste, met alle militaire elan die daarbij hoorde, deed hem thuis voelen. Hoe vrijzinnig zijn opvoeding in zijn tijd ook geweest moet zijn, een voorbereiding op het Koningschap zoals zijn vader en grootvader het vervulden was het wel degelijk.⁵³

Toen in 1849 Koning Willem II overleed bevond Willem III zich in Engeland. Een reis die zijn vader nog had goedgekeurd in de hoop dat zijn zoon het Koningschap weer welwillig zou worden.

⁵⁰Vgl. Krol, *Als de Koning*, 21-22; Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 15-16; Huijsen, *De Oranjemythe*, 73; e.a.

⁵¹De vele Willems in deze paragraaf kunnen voor verwarring zorgen, waar Willem staat wordt in ieder geval de latere Willem III bedoeld, zijn vader was voor 1940 nog erfprins maar zal ik hier voor de leesbaarheid met Willem II aanduiden.

⁵²Citaat: E. van Raalte, *Staatshoofd en ministers: De Nederlandse constitutionele monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht* (Zwolle, 1971), 101; Van der Meulen, *Willem III*, 45-54; vgl. Huijsen, *De Oranjemythe*, 70-73; H. Te Velde, 'De Koning is onschendbaar: De permanente spanning tussen Oranje en de grondwet' in: R. Meijer en H.J. Schoo (red.), *De monarchie: Staatsrecht, volksgunst en het Huis van Oranje* (Amsterdam, 2002), 56-57.

⁵³Van der Meulen, *Willem III*, 29-48.

Op de terugweg via Londen naar Nederland weigerde hij volgens Van der Meulen op zijn minst twee keer de kroon om hem vervolgens, na aandringen van of zijn moeder of de ministerraad, toch weer te accepteren. Tekenend is, opgetekend door een Franse diplomaat, de uitspraak “[...] omdat mijn vader die belachelijke Grondwet van 1848 heeft geslikt, kan ik niet regeren”.⁵⁴ Uiteindelijk was het prins Frederik, de broer van Willem II, die de kroonprins deed omslaan. In maart 1849 aanvaardde kroonprins Willem het Koningschap met het uitspreken van de belofte volledige werking aan de grondwet te geven die hij zo verfoeide. Uiteindelijk zou Koning Willem III nog vaak met abdicatie dreigen, een Koning tegen wil en dank.⁵⁵

Willem III werd, ondanks de in zijn ogen opgedrongen kroon, uiteindelijk wél een constitutionele Koning. Dat geen minister Willem begreep en vooral Thorbecke en hij elkaar persoonlijk niet lagen wil niet zeggen dat Willem het zijn levenswerk maakte om de grondwet terug te draaien. Zijn opvliegende karakter stamde immers uit zijn jeugd en was soms zelfs niet eens bedoeld om te schofferen. De verantwoordelijke voor zijn opvoeding, Villars, rapporteerde in 1829 al aan Willem II: “als hij aan het woord is, windt hij zich nog altijd zó op, dat hij de indruk kan wekken ontzettend kwaad te zijn – zonder dat iets hem gehinderd heeft, en zonder het ook daadwerkelijk te zijn”.⁵⁶ Een observatie die in latere jaren niet meer met die diepgang gemaakt zou worden. Het beeld van een onbegrepen man die zich nooit met de kroon heeft willen tooien dringt hoe langer hoe meer naar de voorgrond.

Dat Willem zijn taakopvatting, de rol van constitutioneel Koning, niet altijd makkelijk vond moge duidelijk zijn. Toch schetst Van der Meulen uiteindelijk een beeld van een Koning die ondanks zijn afkeer van de Grondwet een grote politieke invloed bleef houden. Een invloed die hij, in tegenstelling tot het gevestigde beeld, in zekere zin aan Thorbecke te danken had. Toen ze ouder werden zou hun samenwerking, niet voor niets, minder stroef verlopen. Soms benutte Willem zijn invloed op zo’n manier dat hij de grenzen ervan ver overschreed. Zo gaf hij in 1854 het bevel Schiedam te bombarderen, een van de vele feiten die de herinnering aan Willem III als Koning Gorilla goed verdedigbaar maakt. Daartegenover staat zijn optreden tijdens de waternoodrampen van 1855 en 1860-1861 waarbij hij zich een waarachtig vader des vaderlands toonde en de liefde van het volk wist te winnen. Een man met meerdere kanten dus maar uiteindelijk, aldus Van der Meulen: wel degelijk de eerste Koning in een land dat door anderen werd bestuurd.⁵⁷

Dat besturen liet de Koning misschien aan anderen over, dat zegt niets over het constitutionele van zijn Koningschap. Tevens rijmt het eindoordeel van Van der Meulen niet met de voortdurende strijd die Willem III tegen het systeem Thorbecke zou hebben gevoerd. De beste uiting van die strijd om de invulling van het Koningschap en de manier om daarover te oordelen is door het onderzoek verder te voeren. Dat zal gebeuren aan de hand van een casestudy naar die daadwerkelijke strijd: de formatie en daden van het eerste ministerie Thorbecke.

⁵⁴Van der Meulen, *Willem III*, 203, naar: C. Benoist, *Souvenirs*, deel I (Parijs, ca 1932), 253-254.

⁵⁵Van der Meulen, *Willem III*, 191-209.

⁵⁶Ibidem, 52.

⁵⁷Ibidem, 615-628.

De formatie van het eerste ministerie Thorbecke

Toen in 1849 Koning Willem III net was aangetreden besloot het ministerie De Kempenaer, na een aanval van Thorbecke in het parlement, zijn ontslag aan te bieden. Op 26 september begon een van de meest bijzondere formatieperioden van de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Thorbecke zou zich tot tegenstander van alles wat vandaag de dag tot de parlementaire mores behoort verklaren en de Koning zou daarentegen vragen om een ongekend middel dat we nu als regeerakkoord zouden omschrijven en juist gevestigd is als parlementair gebruik.

Zoals in de vorige paragraaf al beschreven had Willem III zich als kroonprins fel tegenstander getoond van de ministeriële verantwoordelijkheid en zelfs gedreigd het Koningschap niet te aanvaarden. Denken we daar Willems afkeer van Thorbecke bij dan is het niet verrassend dat hij liever geen ministerie zag waarin Thorbecke een ministerspost zou bekleden. Desondanks gaf de Koning de formatieopdracht aan Donker-Curtius, een van de Negenmannen en op dat moment minister van justitie. Op de vraag van Donker of Thorbecke de formatie van een nieuw te vormen coalitieregering op zich wilde nemen antwoorde hij van zo'n coalitieregering niets te willen weten. Liever zag hij zelfs krachtige eensgezinde conservatieven in de regering plaatsnemen dan halfslachtige liberalen. In een brief aan L.D. Storm, een van de Negenmannen, schreef Thorbecke op 29 september dat hij aan Donker te kennen had gegeven ook niet in dat kabinet te willen behalve als de omstandigheden hem zouden dwingen, verder verklaarde hij zich daarin tegenstander van alles dat neigde naar coalitievorming.

Veel historici zijn een andere mening toegedaan dan Thorbecke over zichzelf. Zo ook zijn biograaf Drentje. Thorbecke zou volgens hem juist een coalitieregering hebben gewild. Een aanname die enkel gestoeld lijkt te zijn op de voorstelling die uiteindelijk, dagen na de brief aan Storm, aan de Koning werd geadresseerd. Drentje gaat hier dan ook te makkelijk in een enkele alinea voorbij aan een cruciale episode van Thorbeckes politieke daadkracht.⁵⁸ Dick van der Meulen gaat in zijn beschrijving van de eerste formatie dagen in zijn geheel aan de brief van 29 september voorbij. Een enthousiast ogende brief van Thorbeckes hand aan Donker geschreven op 3 oktober, waarin hij zegt uit te kijken naar een bijeenkomst, dient voor Van der Meulen als bewijs voor het verlangen van Thorbecke naar regeringsdeelname. Deze brief is dan het begin van de formatieperiode en suggereert zelfs een popelende Thorbecke die ervan uitgaat dat Donker hem het ministerschap al praktisch heeft toegespeeld. Merkwaardig genoeg wordt iets verderop door Van der Meulen gesuggereerd dat Donker juist met de Koning zou samenspannen om Thorbecke uit de regering te houden.⁵⁹ Uiteindelijk zet Slijkerman Thorbecke zelfs neer als machtswellusteling, na de grondwetsherziening zou hij niets liever hebben gewild dan “doorstoten naar het centrum van de macht”.⁶⁰

Zoals we hebben gezien had Thorbecke zijn bedenkingen bij deze formatie al geuit en is het waarschijnlijker dat zijn enthousiaste brief aan Donker getuigenis aflegt van een politicus die al heel goed door heeft hoe de kaarten liggen. Als grote man van de grondwet werd hoe het ook zij de druk om een ministerspost te aanvaarden steeds groter. Daarom bood Thorbecke zich toen hij, zoals de opdracht luidde, de overige ministersposten gevuld had uiteindelijk aan de Koning aan met de voordracht waar Slijkerman en Drentje hun weergaven al op baseerden.⁶¹

⁵⁸J.R. Thorbecke, *Brief aan L.D. Storm*, 29 september 1849, in: *De Briefwisseling van Thorbecke*, deel 5: 1845-1853, (red.) G.J. Hooykaas e.a. ('s Gravenhage, 1996), 178; vgl. Drentje, *Thorbecke*, 406-407.

⁵⁹Van der Meulen, *Willem III*, 233-235.

⁶⁰Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 92-93.

⁶¹J.R. Thorbecke en N. van Rosenthal, *Brief aan de Koning*, 15 oktober 1849, in: *De briefwisseling*, deel 5: 185-187.

In eerste instantie bleek dus dat de vorst, waar het de coalitieregering betrof, het niet met Thorbecke eens was. Bij de bespreking van de voordracht op Noordeinde was onder andere Donker aanwezig. Aan Thorbecke had Donker doorgegeven dat de Koning een coalitieregering wenste. Toen Willem het stuk had voorgelezen vond hij die coalitie niet zo belangrijk meer: “'t algemeen belang moet de enige richtsnoer opleveren; niet de meerderheid der Kamer. [...] Indien de Kamer werkelijk uitdrukt 't gevoelen der natie zou ik er net zoveel respect voor hebben als ik ze nu veracht”.⁶² Een onvermoede eensgezindheid met Thorbecke terwijl de voordracht juist op de vooronderstelde wens van de Koning in had gespeeld. Uiteindelijk bekookstoofden de aanwezigen dat een uitgebreide vragenlijst inzet zou moeten zijn. Daarin zou het toekomstig ministerie haar hele beleid moeten verklaren en dat zouden de kandidaat-ministers nooit doen, zo werd geredeneerd.

Een juiste inschatting waar tegelijk ook onderschatting in schuil bleek te gaan; onder leiding van Thorbecke reageerden de beoogde ministers met een botte weigering. Een regeringsverklaring die verder reikte dan een blootlegging van de intenties zou of een nodeloze woordenstroom zijn of, waarschijnlijker, de regering in veranderde omstandigheden aan nodeloze banden leggen. Een Koning die zoiets vroeg van zijn ministers zou blijk geven van wantrouwen in hun karakters en inzichten waarmee regeren onmogelijk zou zijn geworden: “Zij[, de beoogde ministers,] moesten zich beschouwen als eene door Uwe Majesteit gekozene uitdrukking der parlementaire meerderheid”⁶³ Daarmee gingen ze uit van vertrouwen dat bestond binnen de regering en gold richting de Kamers. Tegelijkertijd werd dat vertrouwen voorondersteld en ging het aan de Kamers voorbij. Dat de formatiepoging uiteindelijk toch slaagde is te wijten aan een te hoge druk vanuit de publieke ruimte. Aan complotten refererende (ware) verhalen werden in bijvoorbeeld de NRC gepubliceerd en de beoogde tegenkandidaat weigerde ten slotte ook nog de formatieopdracht op zich te nemen. Willem kon niet meer om Thorbecke heen en zou met hem tot 1853 gaan regeren.⁶⁴

Merkwaardig genoeg sloten de denkbeelden van Willem III waar het de van de Kamer onafhankelijke regering betrof precies aan bij het stelsel Thorbecke. Waar daden beloofd werden in plaats van een regeringsprogramma is het eerste ministerie een van de meest productieve ooit geweest. Cruciaal zijn de daarbij altijd genoemde ‘organieke’ wetten zoals de Gemeente- en provincie wetten en de wet die rechtstreekse verkiezingen regelde. Behalve dat deze wetten het fundament van de Grondwetsherziening werden en het landsbestuur compleet hervormden zijn de beginselen ervan tot op heden geldend. Waar de Koning duidelijk het initiatief en beslissende stem had bij de formatie was de verhouding tussen de grondwet en de Koning nog onduidelijk, uiteindelijk zou blijken dat zowel Willem III als Thorbecke, niet zozeer op persoonlijk als wel op ‘constitutioneel’ gebied, het zonder het van elkaar te weten met elkaar zouden kunnen vinden. Zo zou Thorbecke nog tot twee keer toe expliciet door de Koning geroepen worden een regering op zich te nemen. De regeerperiode van het eerste ministerie Thorbecke verliep uiteindelijk dan ook niet zonder botsingen. Botsingen die het fundament zouden worden van de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

⁶²C.B. Wels e.a., ‘De formatie van het eerste ministerie Thorbecke medegedeeld door C.B. Wels’, *Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap* 76 (1962), 263-317 alhier:276-283.

⁶³J.R. Thorbecke e.a., *Brief aan de Koning*, 19 oktober 1849, in: *De Briefwisseling*, deel 5: 189-193.

⁶⁴Wels, ‘De formatie’, 299-303, 306-307; vgl. Drentje, *Thorbecke*, 406-407.

De Koning en het eerste ministerie Thorbecke

“Wacht op onze daden”⁶⁵ zijn de beroemde woorden waar Thorbecke de regeringsverklaring van het door hem geformeerde ministerie mee afsloot. In navolging van Koning Willem III vroeg de Kamer het ministerie om een programma waaruit behalve hun intenties hun eensgezindheid zou blijken. Volgens Thorbecke zou de nieuwe regering door het afkondigen van zo’n regeringsverklaring direct bij aanvang aan ‘nodeloze banden worden gelegd’.⁶⁶ Het begin van het eerste ministerie Thorbecke was dan ook niet zonder verwachtingen. Eindelijk zou de bedenker van de geroemde en beruchte grondwet orde op zaken stellen en de in de grondwet geformuleerde ideeën omzetten in wetgeving.

Kort samengevat is dat ook precies wat het ministerie heeft gedaan. De ministeriële verantwoordelijkheid werd vastgelegd in een nieuw reglement voor de raad van ministers. Diens voorganger uit 1842 voorzag enkel in een door de Koning voorgezeten kabinetsraad, nu kwam het zwaartepunt bij de ministers te liggen. Verder kwam het kabinet in 1850 met een nieuwe kieswet die voorzag in rechtstreekse verkiezingen en afrekende met naar de provincies ingerichte kiesdistricten. Uiteindelijk waren, veruit het belangrijkste, de provincie- en gemeentewet van 1850 en 1851 de wetten die heden ten dage nog steeds hun sporen nalaten. Daarin werden onder andere de commissaris van de Koning en de burgemeester ingesteld en gewijzigd naar ambten die nu de ‘linkin pin’ tussen de centrale en decentrale overheid moesten vormen.⁶⁷

Uiteindelijk staat de bestudering van dit ministerie echter in dienst van de relatie die zij onderhielden met de Koning. De vele conflicten die dit ministerie met de Koning heeft moeten uitvechten doen zelfs weer denken aan de onbuigzame, grillige Koning Gorilla. Meermalen is, ofwel door ‘onbetamelijke bejegeningen’, blijken van wantrouwen of het onmogelijk maken van het werken, door het kabinet het ontslag aan de Koning aangeboden. Telkens kwam de Koning daarna terug op zijn beslissing of volharding en ging soms zelfs diep door het stof. Tekenend zijn vooral de conflicten die Thorbecke uitvocht met de Koning om de benoeming van burgemeesters en commissarissen des Konings.

Enkele van de nog zittende commissarissen en burgemeesters waren verklaard tegenstander van de grondwet en om de uitvoering van de nieuwe kieswet en provincie- en gemeentewet te waarborgen moesten, verklaarde Thorbecke aan de Koning, ontslagen en benoemingen plaatsvinden. Probleem daarbij was vaak de vertrouwensband die Willem III met sommige van hen had. Zo was Willem Frederik Lodewijk baron Rengers oud kamerheer en vertrouweling van zijn grootvader, Willem I, geweest. Dat de Koning niet geneigd was om zijn commissaris Rengers te ontslaan op basis van wat volgens hem enkel aannames waren moet voor Thorbecke dan ook niet als verassing zijn gekomen. In een onderhoud tussen de Koning en de minister van Binnenlandse zaken liet Willem III zich tegenover Thorbecke zo grof uit dat het ministerie zich gedwongen voelde met ontslag te dreigen.⁶⁸ Als de Koning immers blijf gaf geen vertrouwen in een van de ministers te hebben, hoe konden ze dan aanblijven? Willem III aan de andere kant, blijkbaar nog vertrouwen hebbende in zijn regering en geenszins van plan zich van het ministerie Thorbecke te ontdoen, bood dan ook zijn excuses aan. Als de regering daadwerkelijk reden zag om personen als Rengers te ontslaan dan was hij daartoe bereid, de ministers moesten begrijpen dat het voor de Koning uiterst pijnlijk was zich van de hem toegedane bestuurders te ontdoen.⁶⁹

⁶⁵Thorbecke, *redevoeringen*, II: 17.

⁶⁶Ibidem, 1-17.

⁶⁷Drentje, *Thorbecke*, 407-412.

⁶⁸J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 24 maart 1850, in: *De Briefwisseling*, deel 5: 250-251.

⁶⁹Zie: Van der Meulen, *Willem III*, 239-245; Drentje, *Thorbecke*, 412-415.

Dit voorbeeld staat niet op zichzelf, het ministerie heeft zoals al gezegd een constante strijd met de Koning moeten voeren. Volgens Van der Meulen typeerde dit Willem III; telkens begon zo'n episode met een beleidsvoornemen waarin hij niet genoeg gekend zou zijn. Het gevolg was dan vaak een woedeaanval waarin hij een of meer van de ministers bruuskeerde. Na een ontslagdreiging bond de Koning telkens in en zette hij vrijwel altijd zijn handtekening.⁷⁰ De persoon van Willem III en de nieuwe rol van constitutioneel vorst waren dan ook niet persé onverenigbaar, eerder lijkt er sprake van een periode van gewenning. Het ministerie Thorbecke had het moeilijk met de Koning, vice versa was daar evenzeer sprake van – ook van onwil lijkt aan beide kanten geen sprake te zijn geweest. Uiteindelijk namen de ministers steeds de verantwoordelijkheid en werd de Koning alle ruimte geboden. Ook stond het Willem steeds vrij een nieuwe regering samen te stellen en was hij als Koning nog duidelijk de persoon met het laatste woord, daarvan getuige ook de stukken van en naar de Koning in de periode 1849-1853 in de briefwisselingen.⁷¹

Als belangrijke uitzondering op de gestelde constitutionaliteit van de Koning óf het ministerie geldt de zogenaamde aprilkwesitie waarin een massaal volkspetitionnement een wig tussen de Koning en de regering zou drijven. Deze aprilbeweging betekende uiteindelijk ook het ontslag van het ministerie Thorbecke, hetgeen de Koning deze keer wel inwilligde. Slijkerman betoogt in zijn dissertatie dat de aprilbeweging een duidelijk bewijs is van de elasticiteit van de ministeriële verantwoordelijkheid. Dit onderzoek wees tot hier juist op het duidelijke en consequente karakter van die verantwoordelijkheid. Daarom gaan we in op de claim van Slijkerman dat het ministerie Thorbecke zijn eigen interpretatie van ministeriële verantwoordelijkheid niet consequent toepaste. Temeer ook omdat de biograaf van Thorbecke, Drentje, zich op dit punt lijnrecht tegenover Slijkerman plaatst door hem toe te voegen dat hij de grondwet van 1848 en de ministeriële verantwoordelijkheid alleen op rekening van Koning Willem II en gematigde conservatieven schrijft. Zoals hier eerder ook al is geconcludeerd, zou bij Slijkerman om die reden niemand een idee hebben waar de 'hoeksteen van het staatsrecht'; de ministeriële verantwoordelijkheid zich bevond – het was een proces van 'voortschrijdend inzicht' dat achteraf aan Thorbecke toe zou zijn geschreven.⁷² Dat zo'n opvatting in directe tegenstelling is met wat tot hiertoe is onderzocht moge duidelijk zijn. Daarmee is de vraag of het eerste ministerie Thorbecke vorm wist te geven aan de ministeriële verantwoordelijkheid en daarmee het systeem van haar naamgever terug bij af.

⁷⁰Zie bijvoorbeeld: Van der Meulen, *Willem III*, 240-258; J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 24 maart 1850, in: Briefwisseling, deel 5: 250-251; J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 5 november 1852, ibidem: 419-420; J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 11 november 1852, ibidem: 423-424.

⁷¹Een selectie van treffende voorbeelden: J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 9 januari 1850, in: ibidem: 219; J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 12 januari 1850, ibidem: 221; J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 25 januari 1850, ibidem: 234-235; J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 21 januari 1851, ibidem: 302-303; J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 2 oktober 1852, ibidem: 406-409; J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 18 november 1852, ibidem: 427-428.

⁷²Drentje, 'Ministeriële verantwoordelijkheid', 599-601; Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 95-96, 114-116, 152-153.

Een duurzaam antwoord lijkt ver weg. Toch is hier, ingaand tegen een teleologische interpretatie en afgaand op eigen bevindingen, een korte beschouwing nodig om na te gaan of ook de aprilkwestie binnen het statische verantwoordelijkheidsbegrip past. Hoewel de wispelturige Willem III daar een hoofdrol in heeft gespeeld, is de vraag wie schuld draagt aan het aftreden van het eerste ministerie Thorbecke niet relevant. Zoals telkens bleek was in ieder conflict met de Koning diens vertrouwen de hoofdzaak in de overwegingen van de ministers. Bestudering van de ontslagaanvragen leert steeds dat het: “ontvallen [van] het vertrouwen en de welwillendheid van hunnen Koning”⁷³ reden kon zijn voor de ontslagaanvraag. Een volgende keer was dat: “Wij [, de ministers,] behoeven het vertrouwen des Konings [...] die eenigermate waarborgt, dat eene voortgezette medewerking van onzen kant tot het hooge doel van Uwer Majesteits regering niet onvruchtbaar zal zijn”.⁷⁴ Ook bij een ontslagaanvraag van Thorbecke als enige minister bij een benoemingskwestie in 1852 werd beredeneerd dat: “In plaats van vertrouwen, ontmoette ik twijfel, weerstreven, ongenegenheid ten aanzien mijner voorstellen. [...] Bij [dit] voorstel is mijne verantwoordelijkheid betrokken. [...] Hierna kan het geen oogenblik twijfelachtig zijn [...] indien Uwe Majesteit mogt volharden in de meening, dat mijne voordragt niet aannemelijk is, mijn pligt zal wezen [...] dat Uwe Majesteit mij als Minister van Binnenlandsche Zaken gelieve te ontslaan”.⁷⁵ Wat de Koning in april 1853 wel of niet had gedaan, het maakte ook voor het eerste ministerie Thorbecke geen verschil. De kern van de ontslagaanvraag in 1853 spreekt er duidelijk uit: “Eéne waarheid wordt algemeen erkend: de Koning, die met zijne Ministers niet overeenstemt, moet zijn Ministerie veranderen”.⁷⁶

De wijze waarop Slijkerman, in zijn dissertatie geen enkele aandacht besteed aan de eerdere opstelling van dit ministerie laat te wensen over. Temeer omdat Slijkerman de betreffende ministers wel beschuldigingen van inconsistentie, laksheid en autocratische trekken aan hun adres toevoegt. Het parlement, door expliciet het vertrouwen in de regering uit te spreken heeft volgens Slijkerman nagelaten haar taak, het volk vertegenwoordigen, uit te voeren; die rol zou de Koning op zich hebben genomen. Wanneer Slijkerman de hierboven aangehaalde ontslagaanvraag uit 1853 bespreekt vindt hij het dan ook ‘opmerkelijk’ dat de ontslagaanvraag van de Koning afhing en deze zich vervolgens tot het hem geboden kader van ministeriële verantwoordelijkheid beperkte.⁷⁷ De opstelling van het ministerie Thorbecke over hun gehele regeerperiode bezien is echter, op zijn minst, consequent te noemen. De ministersploeg had een duidelijk idee over wat een regering was; Koning én ministers. Om die reden viel de ministeriële verantwoordelijkheid niet te nemen zonder de steun van de Koning – deze was duidelijk de eerste voorwaarde voor hun aanblijven en daarbij hebben we gezien dat de Koning wel degelijk het laatste woord had.

⁷³Raad van Ministers, *Brief aan de Koning*, 30 maart 1850, in: *De briefwisseling*, deel 5: 253-254.

⁷⁴Raad van Ministers, *Brief aan de Koning*, 6 augustus 1850, ibidem: 274.

⁷⁵J.R. Thorbecke, *Brief aan de Koning*, 5 november 1852, ibidem: 421.

⁷⁶Raad van Ministers, *Brief aan de Koning*, 16 april 1853, ibidem: 462.

⁷⁷Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 113-122; R. de Jong, ‘Diederik Slijkerman, Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905’ *BMGN - Low Countries Historical Review* 129:1, review 14 (2014).

Het is jammer dat de dissertatie van Slijkerman vlak voor het verschijnen van Van der Meulen zijn biografie is uitgebracht. Wij weten ondertussen dat de vorst enerzijds misschien wel moeite had met zijn ministers maar anderzijds wél steeds zijn vertrouwen schonk en de regering ondersteunde.⁷⁸ Zinnen als: “In studies over Willem III wordt onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de vorm waarin het koninklijk bestuur werd bedreven en de inhoud ervan.”⁷⁹ hadden dan voorkomen kunnen worden. Slijkerman heeft mijns inziens dan ook nagelaten de correspondentie tussen relevante actoren in zijn overwegingen mee te nemen, hij baseert het leeuwendeel van zijn conclusies op een handvol kranten en parlementaire redevoeringen die, hoe waardevol ook, een belang hadden bij een overdreven weergave van de gebeurtenissen. Ten slotte hadden de vraagtekens die hij bij de gebeurtenissen plaatst niet vanuit een enkele conservatieve krant mogen komen, vooral niet als daarmee met een veeg een complete historiografische traditie onderuit wordt gehaald.⁸⁰ Het betoog van Slijkerman is, kort gezegd, op dit punt geenszins overtuigend en dat maakt de claim van Drentje dat Slijkerman teveel zijn best doet het gebeuren in ‘conservatief’ licht te plaatsen niet onaannemelijk.

De uiteindelijke balans die dan op valt te maken is dat vooral tijdens de regeerperiode van het eerste ministerie Thorbecke de ministeriële verantwoordelijkheid vorm kreeg. Die vorm was allesbehalve elastisch of voortschrijdend, het tegendeel bleek zelfs uit de crisis rond de aprilbeweging. Voor zowel de ministers als de Koning was de nieuwe vorm van constitutionalisme die de ministeriële verantwoordelijkheid en koninklijke onschendbaarheid met zich meebrachten nog niet vanzelfsprekend. De vele conflicten die dat binnen de regering ten gevolge had, gaven wel steeds meer vorm aan juist de absoluutheid van het stelsel. Waar de Koning immers handelde of naliet te handelen hadden de ministers de verantwoordelijkheid te nemen. Gevolg was dat de ministers meermalen tot de conclusie kwamen dat ze die verantwoordelijkheid niet konden dragen wanneer de eenheid in het geheel van de kroon – of regering - ontbrak. De Koning, door telkens het ontslag niet in te willigen, droeg daarmee bij aan de bestendinging van die regel. Het besluit van het ministerie kon dan ook niets anders zijn dan een regering die ophield met bestaan vanwege het ontbreken van het vertrouwen van de Koning waarvandaan en waarnaartoe hun verantwoordelijkheid gelding kreeg.

⁷⁸Van der Meulen, *Willem III*, 239-279.

⁷⁹Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 150.

⁸⁰Vgl. Van der Meulen, *Willem III*, 269-279; P. de Rooy, *Republiek van rivaliteiten: Nederland sinds 1813* (Amsterdam, 2005), 68-72; De Haan, *Het beginsel van leven en wasdom*, 62-70; R. Aerts, *De Letterheren: Liberale cultuur in de negentiende eeuw. Het tijdschrift De Gids* (Amsterdam, 1997), 189; Boogman, *Rondom 1848*, 123-133; E. H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1940: Anderhalve eeuw Nederland en België* (Amsterdam, 1976), 201-204.

De ondergang van de ministeriële verantwoordelijkheid?

“Democratie heeft in mij nooit een begunstiger gevonden, in welke hoedanigheid ik ook te spreken of handelen had.”⁸¹ Sprak Thorbecke op 25 april 1868 in de Tweede Kamer. Merkwaardige woorden van de staatsman waar in de inleiding van werd gesuggereerd dat hij en andere liberalen toe zouden werken naar een republikeins ideaal. Een ideaal dat zijn aanvang vond bij de instelling van de rechtstreekse verkiezingen in 1848 en vervolgens tot voltooiing gebracht met het algemene stemrecht in 1917-1919. Toen Thorbecke op die 25^e van april het woord nam, bevocht de Kamer de begroting van de toenmalig Minister van Buitenlandse zaken, Minister van Zuylen van Nijvelt, omdat diens regering de Kamer in een ruim jaar tijd twee keer ontbonden had. De gebeurtenissen rondom die Kamerontbindingen staan in de parlementaire geschiedenis bekend als de kwesties Mijer van 1866 en Luxemburg van 1867-1868. Binnen het staatsrecht gelden deze kwesties als het begin van de vertrouwensregel: geen regering kon vanaf dat moment blijven zitten zonder het vertrouwen van een Kamermeerderheid te bezitten. Misschien nog wel belangrijker voor het staatsrecht was dat in deze jaren werd bepaald dat een minister zijn onverantwoordelijkheid in geen opzicht kon claimen door te wijzen op 's Konings onschendbaarheid.⁸²

Een uitvoerige uiteenzetting van hetgeen in de Kamer, de verschillende dag- en opiniebladen zoals de *Gids*, rondom het hof en tussen de ministers besproken, weergegeven en bekonkeld is, is voor de volledigheid van de hier opvolgende analyse gewenst. Die uiteenzetting zou echter zo omvangrijk worden dat we ons in deze studie omwille van het onderwerp beperken tot een korte samenvatting om daarna over te gaan tot een analyse op hoofdlijnen. Voor een waarheidsgetrouw beeld van de jaren 1866-68 zou ik hier dan ook willen verwijzen naar de hier door mij aangehaalde literatuur en toevoegen daarbij niet na te laten er de bronnen naast te houden.

De vestiging van de vertrouwensregel wordt door historici en staatsrechtgeleerden gezien als de voltooiing van de parlementaire democratie en het einde van het overblijfsel van de Koninklijke macht – hier zou de strijd van Willem III om de grondwet van 1848 zijn beslecht en hadden de liberalen hun pleit voor democratie en parlementaire suprematie gewonnen.⁸³ Ook in de dissertatie van Slijkerman lezen we dat de jaren 1866-1868 bepalend waren voor de voltooiing van de ministeriële verantwoordelijkheid.⁸⁴ Het einde van de Koninklijke macht en het begin van de ministeriële verantwoordelijkheid lijken echter op gespannen voet te staan met hun noodzakelijke verbondenheid en ook de uitspraak van Thorbecke bovenaan deze pagina. De stelling en grondgedachte van dit onderzoek – de devaluatie van de monarchie valt noodzakelijk samen met de ondergang van het systeem Thorbecke en is in geen enkel opzicht het gevolg van een (liberaal) democratisch programma – moet noodzakelijk aan de hand van deze periode tot uiting komen. Nog een laatste keer zal worden getoetst of het handelen en spreken van Thorbecke rijmt met het door hem opgezette systeem. Door de, in dit onderzoek beproefde, combinatie van Drentje, Van der Meulen, Slijkerman en eigen onderzoek naast elkaar te leggen zoeken we naar de intenties van de hoofdrolspelers en zal het laatste puzzelstuk van de eerste twintig jaar ministeriële verantwoordelijkheid en koninklijke onschendbaarheid gelegd worden.

⁸¹*Verslag der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK) 1867/1868*, 364.

⁸²J.P. Rehwinkel, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor het koninklijk huis', in: D.J. Elzinga (red.), *ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland* (Zwolle, 1994), 91-100.

⁸³Zie bijvoorbeeld: Aerts, *De Letterheren*, 316-317; Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 222, 231-238.

⁸⁴Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 26.

Allereerst is er dan de zogenaamde kwestie Mijer die speelde in 1866. De net benoemde minister Mijer van Koloniën werd direct na het goedkeuren van zijn begroting benoemd tot gouverneur-generaal op Nederlands Indië. Dit terwijl juist op koloniën een sterke man die wetgeving zou brengen gewenst was. Op precies het punt van de koloniën waren ook het tweede ministerie Thorbecke enkele jaren daarvoor en het daaropvolgende ministerie 'Van der Putte' al gevallen. De Kamer was dan ook onaangenaam verrast en voelde zich bedrogen toen bekend werd dat die beloofde sterke man, minister Mijer, die nota bene wetgeving had beloofd en zijn begroting en toekomstig beleid had verdedigd vrijwel direct weer zou vertrekken. Uiteindelijk culmineerde de ontevredenheid over de benoeming in het indienen en aannemen van de zogenaamde 'Motie Keuchenius' genoemd naar de antirevolutionaire indiener ervan. Deze motie keurde het regeringsbeleid 'inzake de gevolgd lijn rond het aftreden van de heer Mijer' af. Waarna de regering, zich beroepende op het benoemingsrecht van de Koning en diens onschendbaarheid, het parlement ontbond.⁸⁵

Toen de kamer na de verkiezingen vrijwel ongewijzigd terugkwam en het ministerie Van Zuylen besloot toch te blijven zitten, tekende zich de Luxemburgse kwestie af. De uitvoerige beschrijving die Van der Meulen hiervan in zijn biografie geeft lezen weg als een 'thriller'. Relevant daarbinnen is in ieder geval dat minister Van Zuylen en de overige ministers van mening waren dat ze Europa en Nederland hadden behoed voor een oorlog met ofwel Pruisen dan wel Frankrijk. Dit door zich te bemoeien met een staat die feitelijk los stond van de Nederlandse regering. De Kamer was, volgens Van der Meulen niet onterecht, van mening dat Van Zuylen met zijn optreden juist de Europese vrede in gevaar had gebracht. Toen de Kamer met voornamelijk de liberalen in 1867 de begroting van minister Van Zuylen van Buitenlandse zaken verwierp en er zich een aan de kwestie Meyer min of meer gelijke discussie over Koninklijke prerogatieven afspeelde tussen het ministerie en de Kamer werd opnieuw tot een ontbinding besloten. Pas in 1868 toen de Kamer andermaal de begroting verwierp besloot het ministerie om zijn ontslag aan te bieden.⁸⁶

Toen de Kamer in eerste instantie door het aannemen van de motie Keuchenius het handelen van de regering afkeurde was het de Kamerleden, zoals Keuchenius bij het toelichten van de strekking van zijn motie al betoogde, geenszins te doen om het handelen van de Koning – het stond immers voor alle partijen vast dat deze onschendbaar was. Ook in 1867 en 1868 was beleid van minister Van Zuylen – hoe politiek gemotiveerd ook – reden voor verwerping van de begroting. Hoe kan dan samen met de vertrouwensregel de almacht van het parlement gevestigd zijn en de ministeriële verantwoordelijkheid een andere betekenis hebben gekregen terwijl dat geenszins in de bedoeling van datzelfde parlement lag?

De gebeurtenissen die zich afspeelden in de jaren 1866-1868 lijken door de hier steeds aangehaalde historici vaak met 'de bril van het heden' beschouwd te worden. Drentje ziet die strijd draaien rond de rechten van de Koning en benoemt als resultaat ook een beslissende rol van de Koning in de besluitvorming als verleden tijd. Daarvan getuige dan bijvoorbeeld een in 1866 opgestelde verklaring, door de gezaghebbende hoogleraar staatsrecht Buys: conservatieve strategieën zouden geen kans van slagen meer hebben en dat betekende dat de Koning alleen achter de schermen nog maar invloed kon uitoefenen.⁸⁷ Opvallend genoeg lezen we in een dissertatie van historicus Aerts over *De Gids*, het liberale tijdschrift waar Buys enige jaren redacteur van is geweest, dat deze in het optreden van de Kamer enkel het optreden van het ministerie afkeurde en waar het de Koning betrof steeds expliciet op de achtergrond bleef.⁸⁸

⁸⁵HTK 1866/1867, 26-84; de stemming over de motie en de kabinetsreactie: ibidem, 84.

⁸⁶Van der Meulen, *Willem III*, 410-438.

⁸⁷Drentje, *Thorbecke*, 470; Drentje, 'Ministeriële verantwoordelijkheid', 600.

⁸⁸Aerts, *De letterheren*, 322.

Om het punt dat Aerts maakt te bevestigen gaan we te rade in misschien wel het bekendste werk van Buys: *De Grondwet: Toelichting en kritiek* uit 1887, dat in het staatsrecht nog steeds geldt als standaardwerk voor een interpretatie van de Grondwet van 1848. Bij de bespreking van artikel 53 over de onschendbare Koning sloot Buys zich naadloos aan bij de Thorbeckiaanse interpretatie van Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid: “Onze Grondwet [...] betwist den Koning het recht van handelen niet [...] maar bepaalt eenvoudig – en die bepaling is ene zeer stellig werkelijkheid, - dat de Koning wegens het gebruik dat hij maakt van zijne Koninklijke macht niet ter verantwoording kan worden geroepen.⁸⁹”

Net als in de biografie van Drentje zien we in de dissertatie van Slijkerman een teleologische interpretatie van de gebeurtenissen. Na twee hoofdstukken, respectievelijk de kwesties Mijer en Luxemburg, is zijn conclusie dat naast het ter discussie stellen van de monarchie, in deze twee jaar de basis is gelegd voor het partijenstelsel. De motie Keuchenius gold daarbij als startpunt. Voor het eerst zou er ook sprake zijn van regerings- en oppositiepartijen. Dat de Koning voor de liberalen geen inzet was blijkt behalve uit het hierboven aangehaalde ook uit de strekking van de motie Keuchenius en de daaropvolgende stemverklaringen. Zonder uitzondering verklaarden de voorstellers dat niet de Koning maar het verschuilen van de regering achter de Koning inzet was. Daarbij kunnen we optellen dat Keuchenius geen liberaal was en gold als vertrouweling van Groen van Prinsterer - in die periode bekend opposant van de liberalen. Om te stellen dat liberalen zich hier dan ook toonden als georganiseerde oppositiepartij voert dan te ver – van een samen optrekken tegen een regering die de uitleg van de ministeriële verantwoordelijkheid en Koninklijke onschendbaarheid maken is eerder sprake. Temeer ook daar – met expliciete uitsluiting van externe interpretaties zoals kranten – dat duidelijk uit de handelingen naar voren komt.⁹⁰

Van der Meulen legt bij een beoordeling van hierboven omschreven gebeurtenissen - overtuigend en aansluitend bij hetgeen in de handelingen naar voren komt - de schuld onomwonden bij het ministerie Van Zuylen. Rond het ontslag van minister Mijer zouden de ministers behalve de Kamer ook de Koning ronduit hebben voorgelogen: terwijl aan Mijer in het geheim de post van gouverneur-generaal was beloofd wist de Koning alleen dat Mijer na de begrotingsbehandeling ontslag zou nemen. De Koning zou in een persoonlijk onderhoud met Thorbecke zelfs benadrukken dat hij niets wist van een geheime afspraak tussen Van Zuylen en Mijer. Na de eerste ontbinding van de Kamer zouden de Ministers Heemskerk en Van Zuylen zelfs hebben geprobeerd de verkiezingen te manipuleren en in hun voordeel te doen uitvallen. Ten slotte had Van Zuylen, zoals al aangestipt, ook de Europese vrede in gevaar gebracht en op zijn minst Nederland in een zaak betrokken die het niets aanging. Het afstemmen van diens begrotingen had, behalve de grieven die ongetwijfeld nog bestonden om de benoeming van Mijer, dan ook terecht betrekking op een algeheel afkeuren van het gevoerde beleid. Van der Meulen toont kortgezegd begrip voor de besluiten die de Kamer nam. Daarmee is hij de enige die in 1866-1868 geen aanval op de constitutionele monarchie vermoed maar de gebeurtenissen in hun context plaatst. De constitutionele monarchie was nog net zo levend als in 1848, op dat punt waren Koning en Kamer het na 1868 roerend eens.⁹¹

⁸⁹J.T. Buys, *De Grondwet: Toelichting en kritiek* 3dln (Gouda, 1883-1887), II: 180-194; citaat uit: *ibidem*, 191.

⁹⁰HTK 1866/1867, 71-84.

⁹¹Van der Meulen, 402, 407-408, 430.

Ten slotte nog een korte uiteenzetting over de rol van Thorbecke, die als bewaker van zijn constitutie en het strikte dualisme in de kwestie Meyer toch een moeilijke positie bekleed moet hebben. Als het primaat van de politiek naar de Kamer overgeheveld dreigde te worden zou de verwachting dat Thorbecke in deze kwestie zijn stem deed gelden niet ongegrond zijn. Opvallend genoeg was Thorbecke niet eens aanwezig bij het debat waar de motie Keuchenius ter stemming werd gebracht. Of hij voor of tegen zou stemmen is dus niet te zeggen. Wel zegt Slijkerman dat hij 'en zijn medeliberale' in de kwestie Meyer met hun standpunt in wezen partijpolitiek bedreven. Thorbecke in het bijzonder zou in 1866 ineens een normatieve definitie van de Koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid hanteren en de vraag zou ook niet zijn geweest of ministers het vertrouwen van de Kamer moesten bezitten 'daarover was iedereen het wel eens'.⁹² Dat hiervan geen sprake kan zijn geweest moge in dit onderzoek tot nu bewezen zijn. Toch moeten we ook hier nog de handelingen van Thorbecke raadplegen om het geschetste systeem en de these te toetsen.

Waar het de kwestie Meyer en de motie Keuchenius betreft zien we in een aantekening over de kwestie dat hij de motie om te beginnen als zeer ongelukkig bestempelde. Wat hem betrof was minister Mijer vrij om het ministerie te verlaten en de Koning vrij om hem vervolgens tot gouverneur-generaal te benoemen. Als de Koning er buiten zou zijn gehouden en de ontbinding werd gemotiveerd door het ontbreken van harmonie tussen Kamer en regering: "zou de ontbinding een gansch anderen zin hebben".⁹³ Het enige dat uiteindelijk door Thorbecke werd afgekeurd was het betrekken van de Koning door de regering bij het vertrek van Mijer en de daaropvolgende verkiezingen.⁹⁴

Behalve het optekenen van die mening in brieven en aantekeningen verdedigde Thorbecke dat standpunt ook in de Kamer, die na de ontbinding in 1867 weer bij elkaar kwam. Precies passend in zijn systeem en een oplossing biedend voor de impassé waarin de regering toen en historici nu de Kamer geplaagd zagen en zien, reflecteert hij op wat zijns inziens de consequentie van de motie Keuchenius in ieder geval niet zou moeten zijn: "Benoeming van ambtenaren, als daad des Konings, is onaantastbaar: niet als ministeriele daad, hetgeen zij altijd te gelijk is."⁹⁵ Op het moment dat het ministerie in de motie een bevel zag was het volgens hem tegen de grondwet ingegaan, de Kamer kon immers niet bevelen. Slijkerman kwam op grond van deze uiteenzetting door Thorbecke tot de conclusie dat hij meer primaat aan het parlement gaf en de regels zover oprekte dat het parlement, in tegenstelling tot voorgaande periode, wél tot beoordeling over benoemingen over kon gaan. Een wat snelle conclusie die hij niet had gemaakt wanneer hij verder dan die ene discussie in de Kamer had gekeken. Ook Drentje zag Thorbecke in 1866-67 geplaagd voor een impasse waar zijn systeem geen antwoord op had.⁹⁶ De ontbinding was wat Thorbecke betrof geoorloofd als Kamer en regering op hoofdlijnen niet overeen stemden, het 'primaat' in letterlijke zin lag dan ook duidelijk bij de regering. Uit de aantekeningen van Thorbecke distilleerden we zijn opvattingen zonneklaar: hier werden de beslissingsbevoegdheid en onschendbaarheid van de Koning de discussie ingeworpen; begrippen en bevoegdheden die voor Thorbecke duidelijk waren afgebakend.

⁹²Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 233, 237.

⁹³J.R. Thorbecke, *Aantekeningen over de crisis van 1866*, ongedateerd, in: *De Briefwisseling van Thorbecke*, deel 7: 1862-1872, (red.) G.J. Hooykaas e.a. ('s Gravenhage, 2002), 438.

⁹⁴Thorbecke, *Aantekeningen over de crisis van 1866*, in: *De briefwisseling*, deel 7: 437-439; zie ook: J.R. Thorbecke, *Brief aan C.T. Stork*, 9 oktober 1866, *ibidem*: 208; zie ook: Drentje, *Thorbecke*, 470.

⁹⁵HTK 1866/1867, 226.

⁹⁶Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 209-210; Drentje, *Thorbecke*, 471.

Anders werd het toen de Kamer na verwerping van de begroting van Van Zuylen opnieuw ontbonden werd. Nu de Koning het ministerie in het zadel hield en de Kamer geen vertrouwen in het ministerie had, was nu toch zeker een onwerkbaar situatie ontstaan? Waar Thorbecke zich in de kwestie Mijer nog op de achtergrond hield en vertrouwen in zijn systeem leek te hebben interpelleerde hij op 2 maart 1868 het ministerie om die ontbinding af te keuren. Na een uiteenzetting over het handelen van het ministerie kwam Thorbecke, met de ondertussen bekende motieven, ter zake. De ministers hadden zich verscholen achter de Koninklijke onschendbaarheid en daarmee zogenaamd de ontbinding als onvermijdelijk voorgesteld – het was immers de wil van de Koning redeneerden de ministers. Toch, ten opzichte van de Kamer, gold alleen de ministeriële wil want de ministers waren – ook voor de ontbinding – verantwoordelijk. Nu de begroting was afgekeurd hadden of de minister of het hele ministerie simpelweg het ontslag aan moeten bieden. dat was volgens Thorbecke ondanks dat het niet eerder voor was gekomen gemeenrecht.⁹⁷ Op 24 april in datzelfde jaar verdedigde minister Heemskerk de ontbinding weer met een beroep op de wil van de Koning. Om tot een werkbaar situatie te komen zouden de liberalen in de Kamer dan maar eens met eisen over bijvoorbeeld de Indische kwestie moeten komen.⁹⁸ Thorbecke kon dit niet aan zich voorbij laten gaan en herhaalde, ingaand op het betoog van Heemskerk, op 25 april zijn stelling met de woorden: “Maar wij hebben over geene Koninklijke beslissing te oordeelen: wij beoordeelen het besluit der Ministers om het bewind voort te zetten en de daaropvolgende ontbinding der Kamer als ministeriele daad. [...] nu noodigt de Minister de liberalen uit, om aan de Regering op eenig punt een tegenovergesteld initiatief of programma, [...] in den weg te werpen, te dien effecte dat wanneer dat programma doorgaat, de magt, het bewind, als van zelf, de Kroon, gelijk in Engeland, voorbij, overga op hen die dat initiatief zullen genomen hebben?”⁹⁹ Er was dus inderdaad een impasse maar dat betekende simpelweg dat na het afstemmen van de begroting van minister Van Zuylen, het gelijknamige ministerie of in ieder geval die minister zijn ontslag aan had moeten bieden. Uiteindelijk lijkt voor de Kamer de impasse ook simpelweg niet te bestaan: in hun ogen handelde het ministerie buiten de grondwet door zich achter de Koning te verschuilen, iets dat simpelweg onmogelijk was.

Om met alle bovenstaande bevindingen de huidige interpretatie van de hierboven gestelde vertrouwensregel vanuit een in die periode ontstane parlementaire suprematie af te leiden voert te ver – het vertrouwen van een Kamermeerderheid was, zoals Thorbecke en eigenlijk de gehele Kamer vond – altijd een vereiste om te kunnen regeren. Daar waren behalve een onschendbare Koning ook ministers bij nodig die met de Kamer konden samenwerken. De Kamerontbindingen van 1866 en 1867 werden door zowel Thorbecke als andere liberalen enkel veroordeeld als ministeriële daad. De motie Keuchenius werd ongelukkig bevonden maar de eerste ontbinding was, in ieder geval voor Thorbecke, nog gerechtvaardigd mits ze anders gemotiveerd was geweest. Het beroep dat de motivaties van zowel de ontbinding van 1866 als 1867 op de Koninklijke onschendbaarheid deden impliceerde de onverantwoordelijkheid van de ministers en dat was in het systeem Thorbecke een paradox en ‘*contradictio in terminis*’.

⁹⁷HTK 1867/1868, 27-28

⁹⁸HTK 1867/1968, 357-358

⁹⁹HTK, 1867/1968, 363-364

Concluderend

In het eerste hoofdstuk werd het 'stelsel Thorbecke' gedistilleerd en bewezen als een coherent systeem met samenhang. Dit hoofdstuk borduurde daarop voort en ging na of het handelen van Thorbecke, als bedenker en verdediger van dat systeem, ook coherent en samenhangend was.

Door het karakter van Koning Willem III aan een genuanceerde schets te onderwerpen zagen we een Koning die een moeilijke positie bekleedde. Enerzijds wilde hij Kroon niet op zich nemen, anderzijds won uiteindelijk zijn plichtsbesef het van zijn onvrede. Als Koning leek hij steeds verscheurd te worden door onvrede met zijn constitutionele rol en de wil om een goede Koning te zijn. Deze schets bleek cruciaal om vervolgens de handelende Willem III te duiden bij de formatie van het eerste ministerie Thorbecke. In die formatie bleek behalve een duidelijke rol voor en van de Koning diens vertrouwen onmisbaar voor de totstandkoming van het ministerie. Hoe een constitutioneel vorst en een, met nadruk, daaronder fungerend ministerie zich tegenover elkaar dienden op te stellen tekende zich vervolgens af tijdens de vele conflicten die zich tussen ministers en Koning voordeden. Uiteindelijk bewees het ontslag na de aprilbeweging dat het vertrouwen van de Koning leidend was en dat er geen discussie bestond over wie het laatste woord had. Ten slotte tekenden in de jaren 1866-68 de kwestie Meyer en de Luxemburgse kwestie zich af. Daarin golden de motie Keuchenius, het afstemmen van de begroting van minister Van Zuylen en de twee Kamerontbindingen als hoogtepunt. Zowel de Koning, Kamer als de ministeriële verantwoordelijkheid stonden bij die gebeurtenissen ter discussie. Een discussie die evenwel diende ter verdediging van de vastomlijnde begrippen van ministeriële verantwoordelijkheid en Koninklijke onschendbaarheid die, zoals in hoofdstuk I aangetoond, nooit aan erosie onderhevig waren geweest.

Uiteindelijk was dit hoofdstuk een toets aan de vragen of de constitutionele monarchie überhaupt ooit gevestigd en bevestigd is en zo ja of die dan ten koste van parlementaire hegemonie haar einde vond in de jaren 1866-68. Het antwoord op de eerste vraag zagen we positief beantwoord in de paragrafen over Koning Willem III en de formatie en regeerperiode van het eerste ministerie Thorbecke. Het antwoord op de tweede vraag moet aan de hand van de laatste paragraaf ontkennend zijn. Zoals we uit de suggestie van Van Sas overnamen stond het systeem Thorbecke zeker onder druk. De acties en uitlatingen uit het ministerie van Zuylen dreigden de ministeriële verantwoordelijkheid inderdaad een voortschrijdend begrip te maken en dat kon de bedenker van een systeem waarin alle delen op elkaar afgestemd dienden te zijn, terecht, niet toelaten.

Slot: Over de precaire balans van een ideaal systeem en de fluiditeit van begrippen

De ministeriële verantwoordelijkheid en onschendbare Koning in perspectief

Toen Thorbecke in 1872 stierf was enkele dagen daarvoor het ontslag ingediend van zijn derde ministerie. Officieel kwam dat ontslag pas op de dag van zijn sterven. Zo is Thorbecke waarlijk in het harnas gestorven. Doorgaans wordt aan dat laatste ministerie weinig tot geen aandacht besteed in het bijzonder niet over de totstandkoming ervan. De in dit onderzoek aan bod gekomen literatuur vormt daar geen uitzondering op. Toch heeft Thorbecke ruim acht maanden na het overlijden van 'zijn madonna' Adelheid Solger een nieuwe ambtstermijn en het voorzitterschap van de ministerraad op zich genomen. Hoewel het op het eerste gezicht niet met het eigenlijke onderzoek in verband leek te staan vond ik daar, in 1872, de constitutionele monarchie van Thorbecke op zijn hoogtepunt.

In een enkele pagina's tellende notitie besprak Thorbecke de ministeriële crisis die zich voorafgaand aan de vorming van zijn derde ministerie aan het eind van 1870 afspeelde. Zowel het zittende, liberale, ministerie, als gezanten van de Koning wonnen daarbij het advies van Thorbecke in. Zoals we al eerder zagen adviseerde hij dan telkens dat het beter was een conservatief ministerie met scheppende kracht dan een tandoel liberaal ministerie te formeren. Het bijzondere hieraan is dat na een maand waarin iedereen om de, om zijn vrouw rouwende, onwillige Thorbecke heen aan het draaien was, hij uiteindelijk door de Koning, als Minister van Staat, op het Loo wordt uitgenodigd. De Koning deed daar wederom een beroep op hem doen om een ministerie samen te stellen.¹⁰⁰

We zien hier dan toch nog een verstandhouding tussen de twee be- of ontstaan. Net als in voorgaande situaties kwam het initiatief vanuit de Koning. De Koning hoopte de verstoorde balans tussen Kamer en regering te kunnen herstellen door het dringende beroep op de architect van het systeem waar hij nu zoals hij met deze actie laat zien, in ieder geval in berustte.

Ook lang na het overlijden van Thorbecke zouden zich tussen de zittende vorst en diens ministers of het parlement nog situaties voordoen waarin zich, wat we nu noemen, 'het geheim van Noordeinde' zou openbaren. Formeel gezien houdt de formulering uit 1848 waarin de Koninklijke onschendbaarheid samen met de ministeriële verantwoordelijkheid werden geregeld nog steeds stand. Bijna ieder staatshoofd heeft wel een of meerdere kwesties op zijn of haar naam staan waar de discrepantie tussen veronderstelde praktijk en die formele situatie uit blijkt. Zo had Willem III nog vergaande invloed op de grondwetwijziging van 1887.¹⁰¹ Wilhelmina weigerde bijvoorbeeld in 1918 tegen de zin van een voltallige ministerraad het ontslag van generaal Snijders te accepteren.¹⁰² Verder verleende koningin Juliana in 1951, tegen de zin van de ministerraad maar dus wel onder diens verantwoordelijkheid, gratie aan de drie van Breda. Koningin Beatrix zou zich ten slotte vergaand hebben bemoeid met ambassadeursbenoeringen, iets dat zichtbaar werd bij wat bekendstaat als de kwestie Roëll. Dat de Koning tot op heden onschendbaar is staat buiten kijf. De invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid is na 1872 een begrip van voortschrijdend inzicht geworden. Een voortschrijdend inzicht dat niettemin voortschrijdende problemen met zich meebrengt: niet voor niets is vanuit het verantwoordelijkheidsvraagstuk allereerst het ambt van minister-president ontstaan. Daarna volgde het ambt van staatsecretaris, om ten slotte nu de vraag op te werpen of topambtenaren met vergaand besluitmandaat niet ook een gedeelde verantwoordelijkheid hebben.

¹⁰⁰J.R. Thorbecke, *Aantekeningen over de ministeriële crisis van november-december 1870*, 1870, in: *De briefwisseling*, deel 7: 441-448; vgl.C. Fock, *Over de ministeriële crisis van november-december 1870*, ongedateerd, ibidem 449-453.

¹⁰¹Van der Meulen, *Willem III*, 594-599.

¹⁰²L. de Jong, *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, 14 dln, (Amsterdam, 1969-1991), II: 1-6.

Synthese

Het systeem Thorbecke kende geen verantwoordelijkheidsvraagstukken. De macht was verenigd in de regering en ging uit van de Koning. Uit de botsing tussen these en antithese ontstaat normaliter de synthese, het samenspel tussen die eerste twee ontbrak in dit onderzoek in ieder geval niet.

In dit onderzoek is methodisch gebruik gemaakt van een samenspel tussen literatuur en zelfstandig bronnenonderzoek. Vaak was dan de conclusie dat ofwel die literatuur met zichzelf in tegenspraak was of dat het bronnencorpus door de verschillende auteurs selectief leek te worden ingezet. Vooral de dissertatie van Slijkerman heeft het moeten ontgelden. Toch hebben de kritische analyses van de hier behandelde overzichtswerken hun uitwerking niet gemist. Vergelijking met primaire bronnen leverde steeds weer het inzicht op dat de historicus bij het doen van uitspraken zich welbewust moet tonen ten opzichte van het door hem onderzochte tijdvak. Te vaak was sprake van een voortschrijdend moderniseringsidee dat onterecht aan de parlementaire geschiedenis van de negentiende eeuw wordt toegeschreven. Misschien zit het ook al in de naam verstopt – beschrijving van de hier behandelde periode zou de naam constitutionele geschiedenis beter verdragen.

De ministers in het ministerie Van Zuylen stelden, met hun interpretatie van de Kamerontbindingen als afhankelijk van de Koning, een situatie voor die niet anders was dan die voor 1848. In dit onderzoek zagen we de theorie en de praktijk van het systeem Thorbecke zich uitkristalliseren. Onderzocht en bewezen is dat de ministeriële verantwoordelijkheid in dat systeem een vaststaand en omljnd begrip was. Het systeem Thorbecke werd pas multi-interpretabel toen de architect ervan zijn eigen interpretatie niet meer kon bieden. Daarom was het zinvol om in het eerste hoofdstuk dat systeem uitvoerig te schetsen en de implementatie en interpretatie aan het tweede hoofdstuk toe te vertrouwen. Omwille van die interpretatie en om de - zo behoedzaam vastgestelde - ministeriële verantwoordelijkheid tot het eind te verdedigen vinden we Thorbecke, tot op heden, inderdaad met beide benen in de modder.

Bibliografie

Gedrukte Bronnen

- Buys, J.T., *De Grondwet: Toelichting en kritiek* 3dln (Gouda, 1883-1887), II: 180-194
- Mommsen, T., en P. Krueger (red.), *Iustiniani Digestae* (Berlijn, 1882).
- Thorbecke, J.R., *Aantekening op de grondwet* (Leiden, 1841).
- Thorbecke, J.R., *Bijdrage tot de herziening der grondwet* (Leiden, 1848).
- Thorbecke, J.R., *Colleges Staatsinrichting en staatsbestuur*, (red.) J.P. Duyverman, *Staatsinrichting en Staatsbestuur* (Arnhem, 1968).
- Thorbecke, J.R. e.a., *De Briefwisseling van Thorbecke*, (red.) G.J. Hooykaas e.a., 7 dln ('s Gravenhage, 1975-2002).
- Thorbecke, J.R., *Parlementaire redevoeringen*, 6 dln (Deventer, 1858-1870).
- Verslagen der Handelingen van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (HEK).
- Verslagen der Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK).
- Wels, C.B. e.a., 'De formatie van het eerste Ministerie-Thorbecke medegedeeld door C.B. Wels', *Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap* 76 (1962), 263-317.

Websites

- Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden, 'Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (1840)', <<https://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi6lielpuiy4>> [geraadpleegd op 28-4-2017].
- Parlementair Documentatie Centrum van de Universiteit Leiden, 'Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (1848)', <<http://www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi7aaw4qdvzi>> [geraadpleegd op 23-02-2017].

Literatuur

- Aerts, R., e.a. (red.), *In dit huis: Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam, 2015).
- Aerts, R., *De Letterheren: Liberale cultuur in de negentiende eeuw: Het tijdschrift De Gids* (Amsterdam, 1997).
- Boogman, J.C., *Rondom 1848: De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858* (Bussum, 1978).
- Bosmans, J., en A. Van Kessel, *Parlementaire geschiedenis van Nederland* (Amsterdam, 2011).
- Van Cruyningen, A., *Vorsten van Nederland; 2000 jaar stadhouders, koningen en keizers in de Nederlandse geschiedenis* (Kampen, 2009).
- Drentje, J., 'Ministeriële verantwoordelijkheid: voortschrijdend inzicht op norm?', *Tijdschrift voor geschiedenis* 125:4 (2012), 599-601.
- Drentje, J., *Thorbecke: een filosoof in de politiek* (Amsterdam, 2004).
- Fasseur, C., *Wilhelmina: De jonge koningin* (Amsterdam, 1998).
- Fasseur, C., *Wilhelmina: Krijgshaftig in een vormeloze jas* (Amsterdam, 2001).
- De Haan, I., *Het beginsel van leven en wasdom: de constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam, 2003).

- Hoogers, G., 'De moderne parlementaire vertegenwoordiging; De soevereiniteit opnieuw verbeeld' in: H. De Smaele en J. Tollenbeek (red.), *Politieke Representatie*, 65-79.
- Huijsen, C., *De Oranjemythe: een postmodern fenomeen* (Amsterdam, 2001).
- de Jong, L., *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog*, 14 dln, (Amsterdam, 1969-1991), II.
- De Jong, R., 'Diederik Slijkerman, Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905' *BMGN - Low Countries Historical Review* 129:1, review 14 (2014).
- Kantorowitz, E.H., *The king's two bodies. A study in medieval political theology* (Princeton, 1957).
- Kossmann, E.H., *De Lage Landen 1780-1940: Anderhalve eeuw Nederland en België* (Amsterdam, 1976).
- Krol, C.B., *Als de Koning dit eens wist ...! Over gezag en kennis, onschendbaarheid en onfeilbaarheid, in hun onderlinge historie* (Apeldoorn, 1994).
- Lademacher, H., 'The Netherlands and Belgium: Notes on the causes of abstinence from Revolution', in: D. Dowe e.a. (red.), *Europe in 1848 Revolution and Reform* (New York, 2000) 259-288.
- Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek* (Haarlem, 1990, 8ste herz. Druk).
- Van der Meulen, D., *Willem III: 1817-1890* (Amsterdam, 2013).
- Van Osta, J., *Het theater van de staat: Oranje, Windsor en de moderne monarchie* (Amsterdam, 1998).
- van Raalte, E., *Staatshoofd en ministers: de Nederlandse constitutionele monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht* (Zwolle, 1971).
- Rehwinkel, J.P., 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor het koninklijk huis', in: D.J. Elzinga (red.), *ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland* (Zwolle, 1994).
- De Rooy, P., *Republiek van rivaliteiten: Nederland sinds 1813* (Amsterdam, 2005).
- Van Sas, N.C.F., *De metamorfose van Nederland* (Amsterdam, 2004).
- Slijkerman, D., *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid: De verhouding tussen Koning, Kabinet, Kamer en Kiezer 1848-1905* (Amsterdam, 2011).
- Stuurman, S., *De labyrintische staat; Over politiek, ideologie en moderniteit* (Amsterdam, 1985).
- Stuurman, S., *Wacht op onze daden: Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat* (Amsterdam, 1992).
- Te Velde, H., 'Cannadine, Twenty Years on: Monarchy and political culture in nineteenth-century Britain and the Netherlands' in: J. Deploige en G. Deneckere (red.), *Mystifying the monarch: Studies on discourse, power and history* (Amsterdam, 2006) 193-203.
- Te Velde, H., *Gemeenschapszin en plichtsbefef: Liberalisme en nationalisme in Nederland, 1870-1918* ('S Gravenhage, 1992).
- Te Velde, H., 'De Koning is onschendbaar: De permanente spanning tussen Oranje en de grondwet' in: R. Meijer en H.J. Schoo (red.), *De monarchie: Staatsrecht, volksgunst en het Huis van Oranje* (Amsterdam, 2002).

Websites

- Stichting entoen.nu, 'De Grondwet', <www.entoen.nu/grondwet> Geraadpleegd op 20-02-2017.