

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/102251>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-25 and may be subject to change.

Diederick Slijkerman

## Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid

De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905

diss. UL, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2011, 467 p.,  
ISBN 978-90-351-3704-2

C.C. VAN BAALEN

In zijn proefschrift *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, dat hij op 29 november 2011 te Leiden verdedigde, onderzoekt Slijkerman de ministeriële verantwoordelijkheid en het ontstaan van de vertrouwensregel in hun historische context. Hij betoogt dat de in 1848 in de Grondwet ingevoerde ministeriële verantwoordelijkheid in de eerste decennia van haar bestaan geen eenduidige betekenis had. De interpretatiestrijd die erover ontstond, en die vooral door politieke motieven werd ingegeven, duurde tot circa 1900. Vanaf dat moment lag haar betekenis vast en stelde zij in een regel. Tot op de dag vandaag geldt deze regel.

Juristen hebben veel over deze regel geschreven. Wat zij echter verzuimd hebben te doen, aldus Slijkerman, is aandacht te schenken aan de staatsgeschiedenis en de ontwikkeling ervan, geplaatst in de historische context: 'Die [juridische] studies maken over het algemeen gebruik van een hedendaagse normatieve definitie en analyseren vervolgens het verleden in het kader van deze definitie.' Weliswaar hebben de bedoelde studies 'een grote bijdrage geleverd aan de gedachtevorming over de ministeriële verantwoordelijkheid als regel en norm' maar de oorsprong ervan is in nevelen gehuld. Het is Slijkermans drijfveer geweest, zo verwoordt hij enigszins pathetisch in zijn nawoord, 'om het negentiende-eeuwse debat over ministeriële verantwoordelijkheid tot in zijn vezels tot leven te wekken'.

Het uitgangspunt van Slijkerman is dat de ministeriële verantwoordelijkheid aanvankelijk vooral als 'relationeel' werd ervaren en geïnterpreteerd, waarbij hij doelt op de relatie tussen, wat hij noemt, de constitutionele machten koning, kabinet, Kamer en kiezer, ofwel de vier k's. Het is dan ook deze relatie die Slijkerman in zijn onderzoek centraal stelt. De hoofdvraag van zijn onderzoek luidt 'op welke wijze de ministeriële verantwoordelijkheid de verhouding tussen de vier k's als constitutionele machten heeft bepaald' (p. 17). Om die vraag te beantwoorden onderzocht de

boeken

\* Prof.dr. C.C. van Baalen is directeur van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis (CPG) en hoogleraar parlementaire geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

auteur de 'betekenisontwikkeling' van de ministeriële verantwoordelijkheid in het politieke en maatschappelijke debat vanaf 1848.

In 1848 kon de ministeriële verantwoordelijkheid zonder al te grote problemen in de Grondwet worden opgenomen juist omdat zij als relationeel werd opgevat, aldus Slijkerman. De tegengestelde opvattingen over het begrip kwamen pas later aan de oppervlakte, toen de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk moest worden gebracht. De partijen botsten in toenemende mate over de interpretatie en juiste toepassing ervan, in hun strijd om de macht. Alle vier de genoemde constitutionele machten deden daaraan mee. Hoe deze strijd werd gevoerd, laat Slijkerman zien aan de hand van zes turbulente gebeurtenissen, die hij in vijf hoofdstukken behandelt: de grondwetsherziening van 1848, de Aprilbeweging van 1853, de kwestie-Mijer in 1866-1867, de Luxemburgse kwestie van 1867-1868, het debat over het regentschap in 1884 en de formalisering van het minister-presidentschap in 1901. Het bronnenmateriaal dat hij heeft gebruikt bestaat vooral uit de *Handelingen van de Tweede Kamer*, de verslagen van ministerraadsvergaderingen, persoonlijke archieven van hoofdrolspelers, drie gezaghebbende liberale kranten, de *Arnhemse Courant*, de *Nieuwe Rotterdamse Courant* (NRC) en het *Handelsblad*, en één invloedrijke conservatieve krant, het *Dagblad*.

In de beginperiode na de grondwetswijziging van 1848 waren de verhoudingen tussen de constitutionele machten en de strekking van de ministeriële verantwoordelijkheid diffuus. Het begrip werd vooral gebruikt, aldus Slijkerman, om de constitutionele machten af te bakenen.

Algemeen werd geaccepteerd dat er tussen koning en Kamer een nieuwe macht kwam: het kabinet. Verder wijst Slijkerman erop dat meteen al de vertrouwensregel werd geformuleerd. Ministers moesten opstappen als zij het vertrouwen van een Kamermeerderheid ontbeerden. Dit beginsel was echter nog niet, zoals later, gescheiden van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar vormde er een onderdeel van: het vertrouwen in een minister kon niet zonder opgaaf van reden worden opgezegd. Tegenwicht van het vertrouwensbeginsel was het recht van de regering om de Kamer te ontbinden. 'Zo kon de basis worden gelegd voor een systeem met vier constitutionele machten (...) die elkaar in balans hielden.'

Dat de ministeriële verantwoordelijkheid fungeerde als 'evenwichtsmechanisme' tussen de constitutionele machten, wordt volgens Slijkerman fraai geïllustreerd door de gebeurtenissen rondom de Aprilbeweging van 1853. Het kabinet-Thorbecke liet in genoemd jaar een explosieve situatie ontstaan door te weigeren gehoor te geven aan grote maatschappelijke onrust, ontstaan door het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland. Ook de Tweede Kamer deed niets. Door de passieve houding van kabinet en Kamer – zo schrijft de auteur – 'zag de Koning zich

gedwongen om het volk tegemoet te treden'. Al doende creëerde de koning een nieuwe rol voor zichzelf, die van 'bemiddelaar tussen de wensen van het volk, die van de Tweede Kamer en van het kabinet'. Ook het volk kreeg een nieuwe rol. Volgens Slijkerman maakte de Aprilbeweging namelijk 'in het volk en de kiezers het besef wakker dat ook zij een constitutionele macht konden vormen'. Ten tijde van de onrust werd in de kranten uitvoerig gedebatteerd over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid. Sommigen betoogden dat zij ook gold tegenover het volk, anderen wezen erop dat ze pas werkelijk effectief kon zijn als er sprake was van dualisme tussen kabinet en Kamer. Slijkerman verwerpt het gangbare historische beeld dat de Aprilbeweging voor een belangrijk deel te verklaren is uit het moeilijke karakter van Willem III, die weigerde de consequenties te aanvaarden van de nieuwe Grondwet. Toen minister Mijer van Koloniën in 1866 overstapte naar het gouverneur-generaalschap van Indië, werd gediscussieerd over de vraag of de ministeriële verantwoordelijkheid ook gold voor benoemingen. De conservatieve ministers uit het kabinet-Van Zuylen Van Nijevelt (1866-1868) vonden van niet; de liberalen in de Tweede Kamer meenden van wel. Er ontstond een machtsstrijd tussen de conservatieven, die het voor het zeggen hadden in het kabinet, en de liberalen, die een meerderheid hadden in de Tweede Kamer. Talrijke interpretaties van de ministeriële verantwoordelijkheid circuleerden. De liberalen probeerden de affaire-Mijer zó voor te stellen alsof de conservatieven erop uit waren de situatie van vóór de grondwetsherziening van 1848 te herstellen. Maar het punt was, aldus Slijkerman, dat de liberalen in de tussentijd een andere, een veel radicaler opvatting waren gaan huldigen dan zij in 1848 deden. De opvatting namelijk dat de ministeriële verantwoordelijkheid 'ten aanzien van het parlement volledig was en zich uitstreekte tot alles waartoe de ministers bevoegd waren'. De koninklijke onschendbaarheid zou 'absoluut en alomvattend' zijn. Conservatieven daarentegen zagen ministeriële verantwoordelijkheid nog steeds niet als 'exclusief en alomvattend, maar beperkt tot situaties als het overtreden van wetten en het benadelen van het landsbelang'. De liberale opvatting won steeds meer terrein.

Tijdens de volgende grote affaire, de zogeheten Luxemburgse kwestie (1867-1868), die eveneens plaatsvond onder het kabinet-Van Zuylen Van Nijevelt, overwon de liberale opvatting definitief. Tijdens deze kabinetsperiode verwierp de Tweede Kamer de begroting van Buitenlandse Zaken<sup>1</sup>, werd vervolgens de Kamer ontbonden en verwierp de nieuwe Kamer andermaal de begroting van Buitenlandse Zaken. Sindsdien heeft de ministeriële verantwoordelijkheid een exclusief en alomvattend karakter. Zij geldt *alleen* tegenover het parlement (en niet langer ook tegenover kiezers en Koning) en zij strekt zich uit tot alles waartoe ministers bevoegd zijn.

1 De Kamer was ontevreden over het beleid van minister van Buitenlandse Zaken Van Zuylen van Nijevelt. Hij zou de Nederlandse belangen in Europa onvoldoende hebben behartigd, onder meer door Luxemburg, dat in 1815 bij Nederland was gevoegd, meer op afstand te plaatsen.

Herhaalde ontbindingen van het parlement zijn niet langer acceptabel en de Koning heeft geen 'eigen macht' meer. Daarnaast werd duidelijk dat inzake de ministeriële verantwoordelijkheid 'schuld' niet langer een relevante categorie was: bij gebrek aan parlementair vertrouwen moesten ministers altijd aftreden, ook als het vertrouwensgebrek ongemotiveerd of onredelijk was. 'Zo ontstond', aldus Slijkerman, 'het primaat van het parlement en verdween het dualisme uit de politiek.' Het *relationele* karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid verdween steeds meer uit het zicht, de duiding ervan als *regel* kwam ervoor in de plaats.

De 'Luxemburgse kwestie' vormde de apotheose van de machtsstrijd tussen de overwegend liberale Kamer en het conservatieve kabinet. Bij de herziening van de Grondwet in 1848 was Thorbecke, zo zet de auteur uiteen, nog een groot voorstander geweest van een constitutioneel bestel met scheiding van staatsmachten als beginsel. Binnen dit bestel zouden kabinet en Kamer beide een eigen macht hebben (dualisme) en zou ook de Koning over eigen bevoegdheden zoals het benoemingsrecht beschikken (monarchaal beginsel). Thorbecke achtte het ongewenst dat een Kamermeerderheid haar wil aan de regering zou opleggen. Maar toen de liberalen eenmaal een Kamermeerderheid hadden verworven, vreesde hij het verlies van dualisme niet langer, aldus Slijkerman: 'De wereld van Thorbecke zoals hij die in 1848 had mee helpen vormgeven, was in de partijstrijd ten onder gegaan.' Het door de liberalen in 1867-1868 gepresenteerde beeld van de Grondwet alsof deze volledige ministeriële verantwoordelijkheid impliceerde, waarvan de conservatieve regering nog moest worden overtuigd, noemt de auteur een *invention of tradition*. Tijdens de Luxemburgse kwestie werden de spelregels voor de constitutionele machten opnieuw gedefinieerd.

Toen in 1884 de laatste kroonprins overleed, werd de vraag actueel of ook een vrouw op de troon zou kunnen zitten. Daar prinses Wilhelmina pas vier jaar oud was, moest eerst een regentschap worden geregeld. Zonder noemenswaardige problemen werd Emma als regentes aangewezen. Dit ging zo eenvoudig, aldus Slijkerman, omdat men stilzwijgend al uitging van de regel van 'volledige ministeriële verantwoordelijkheid met koninklijke onschendbaarheid'. In het debat over het regentschap ging het dan ook niet over die onschendbaarheid maar over het principe dat de regeermacht bij de ministers lag. De auteur: 'Het debat over het regentschap symboliseerde het einde van de woelige strijd over de ministeriële verantwoordelijkheid en de verhouding tussen de constitutionele machten.' Het parlementarisme was doorgebroken na de kwesties-Mijer en -Luxemburg. De Koning was definitief op een zijspoor gerangeerd. Emma zag zichzelf 'als bewaker van de monarchale constitutie en het evenwicht tussen de constitutionele machten', reden waarom zij veel belang hechtte aan de

juiste naleving van constitutionele regels. Tot slot legde, in 1901, Kuyper het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid en van de constitutionele verhoudingen definitief vast door het minister-presidentschap te formaliseren. Door het permanente voorzitterschap van de ministerraad werd de Nederlandse minister-president, aldus Slijkerman, materieel 'tegenkoning'. De monarchie werd verder van de regering af geplaatst en tegelijkertijd werd de homogeniteit van het kabinet versterkt. Slijkerman: 'Deze constitutionele verhoudingen zijn sindsdien niet meer ingrijpend gewijzigd.' Overigens laat Slijkerman ook nog zien dat het premierschap in Nederland niet is afgeleid uit het voorzitterschap van de ministerraad, maar andersom: de functie van premier was er eerder dan die van minister-president. Slijkerman heeft een interessant en ook zeer leesbaar proefschrift geschreven. Het is naar mijn mening voor alle in het staatsrecht geïnteresseerden de moeite waard om kennis te nemen van de intensiviteit van het debat dat liberalen en conservatieven hebben gevoerd, in de tweede helft van de negentiende eeuw, over de interpretatie van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is interessant te vernemen welke argumenten daarbij precies de revue passeerden, in welke mate deze consistent bleven in de tijd en in hoeverre deze politiek van aard waren.

Voor staatsrechtsgeleerden is lezing van de paragraaf met de titel 'Het advies van de hoogleraren', in het hoofdstuk over de kwestie-Mijer (p. 184-186), zeker aan te bevelen. Op 11 oktober 1866 publiceerde de *NRC* een advies van tien hoogleraren rechtsgeleerdheid, afkomstig uit Leiden, Groningen, Amsterdam, Deventer en Delft, waarin dezen zich uitspraken over de vraag of de Tweede Kamer met de motie-Keuchenius (afkeuren van het vertrek van minister Mijer) haar bevoegdheden had overschreden. Slijkerman laat zien dat de hoogleraren 'hier een pleidooi voerden voor een exclusieve en volledige ministeriële verantwoordelijkheid' terwijl dat toen nog geen gangbare praktijk was. De staatsrechtsgeleerden waren hun tijd vooruit. Ten onrechte beweert Slijkerman overigens (p. 342) dat men het ceremoniële karakter van het Koningschap vanaf het einde van de negentiende eeuw ging ondersteunen door het vieren van koninklijke verjaardagen. Verjaardagen van vooraanstaande leden van de familie Van Oranje (stadhouders, koningen) werden immers al eeuwen gevierd.

Tijdens het debat over de ministeriële verantwoordelijkheid (*wie* precies was *waarvoor* en *jegens* wie verantwoordelijk) werd de Nederlandse parlementaire democratie volwassen. De machtsbalans verschoof langzaam maar zeker in de richting van het parlement, het oorspronkelijke dualisme zoals bedacht in 1848 ging ten onder, en politiek werd steeds meer 'partijpolitiek'. Slijkermans proefschrift, gebaseerd op een enorme hoeveelheid oorspronkelijk bronnenmateriaal, laat het allemaal zien, vanuit de frisse, nieuwe invalshoek van 'de relatie tussen de vier k's'.