

De vertrouwensregel en het parlementaire stelsel

J.J.J. Sillen*



De Staatsregeling voor het Bataafse Volk van 1798 was een 'revolutionaire' grondwet. Zij

was – geïnspireerd op ideeën van de Franse Revolutie – afkering van autocratische, niet-gekozen heersers. De volksvertegenwoordiging werd aangewezen als de 'Hoogste Magt'. Die Bataafse grondwet was echter geen lang leven beschoren. Nederland werd na een tumultueuze politieke periode een Koninkrijk onder de broer van Napoleon (1806-1810) en later onderdeel van het Franse Keizerrijk (1810-1813). Nadat Nederland zijn zelfstandigheid had herwonnen, bleef de staatsvorm monarchaal. Hoewel de ideeën van de Franse Revolutie in Nederland aldus snel van het constitutionele toneel waren verdwenen, hadden zij wel de kiem gelegd voor een machtsstrijd tussen Koning en parlement die vrijwel de gehele negentiende eeuw zou duren en die leidde tot het parlementaire stelsel.

De grondwetten van 1814 en 1815 maakten de Koning oppermachtig

De grondwetten van 1814 en 1815 maakten de Koning oppermachtig. Het parlement was weliswaar medewetgever, maar onduidelijkheid bestond over de vraag, voor welke onderwerpen regeling bij wet was vereist.¹ De Koning maakte van die onduidelijkheid gebruik door op eigen houtje voor vele onderwerpen bij Algemene Maatregel van Bestuur – destijds een niet-gecontrasigneerd Koninklijk Besluit – een regeling te treffen. Bovendien waren de bevoegdheden van het parlement om de regering te controleren zeer beperkt. Parlementaire goedkeuring van de begroting geschiedde maar eens in de tien jaar.² Van politieke ministeriële verantwoordelijkheid was geen sprake. Het interpellatierecht ontbrak en het vragenrecht had slechts betrekking op wets-

voorstellen.³ Verantwoording waren ministers uitsluitend verschuldigd aan de Koning, die hen benoemde en ontsloeg 'naar welgevallen'.⁴

Verantwoording waren ministers uitsluitend verschuldigd aan de Koning, die hen benoemde en ontsloeg 'naar welgevallen'

Kritiek op het autocratische bewind van Koning Willem I – die de mogelijkheden die Grondwet hem bood, ten volle benutte – kwam vooral uit de Zuidelijke Nederlanden. Het Noorden schaarde zich, zeker na het uitbreken van de Belgische opstand (1830), achter de Koning. De opstand zou echter wel gevolgen hebben voor zijn positie in de jaren die volgden. Willem I kon zich moeilijk neerleggen bij de afscheiding van België, die feitelijk reeds in 1830 tot stand kwam, en liet de staat van oorlog lange tijd voortbestaan. De financiering van die militaire inspanningen bracht het Koninkrijk in grote problemen, tot woede van de Tweede Kamer. In 1839 verwierp de Kamer daarop de begroting, waarna twee ministers aftraden.⁵

In datzelfde jaar kreeg de afscheiding van België formeel haar beslag. Zij noodzaakte tot een grondwetsherziening. De Kamer – moe van Willems eigenzinnige regeerwijze – eiste dat daarbij de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en het daarmee samenhangende contraseign werden opgenomen in de Grondwet. Willem I wilde van deze verzwakking van zijn positie niets weten. De Kamer volhardde echter in haar eis en weigerde de nieuwe begroting in behandeling te nemen, vóórdat de ministeriële verantwoordelijkheid grondwettelijk geregeld was. Het enige dwangmiddel van de Kamer – het budgetrecht – bewees zijn grote waarde. De regering willigde de eis van de Kamer uiteindelijk in. Sindsdien bepaalt de Grondwet, dat Konink-

* Mr.dr.s. J.J.J. Sillen is promovendus staatsrecht aan de Radboud Universiteit te Nijmegen.

1 Zie Voermans over Meerenberg, AA20090597.

2 Begrotingen die betrekking hadden op onvoorziene uitgaven, konden jaarlijks worden vastgesteld (art. 121-127 Gw-1815).

3 A. Postma, *Het interpellatie- en vragenrecht van de Eerste en Tweede Kamer*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1985, p. 11-13.

4 Art. 75 Gw-1815.

5 A.H.M. Dölle, 'De geschiedenis van de Nederlandse ministeriële verantwoordelijkheid op hoofdlijnen', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Wilink 1994, p. 7-14.

lijke besluiten ook de handtekening – het contraseign – van de Minister behoeven (thans art. 47 Gw). Niet langer was uitsluitend de wil van de Koning beslissend voor het regeringsbeleid, maar was dat beleid afhankelijk van de instemming van de Minister. Het was een van de redenen voor Willem I om enkele dagen na de grondwetswijziging af te treden.

Niet langer was uitsluitend de wil van de Koning beslissend voor het regeringsbeleid, maar was dat beleid afhankelijk van de instemming van de Minister. Het was een van de redenen voor Willem I om enkele dagen na de grondwetswijziging af te treden

Hoewel die grondwetswijziging geen uitdrukkelijke verantwoordingsplicht van ministers jegens de Kamer vestigde, ontwikkelde die gewoonte zich wel. De invoering van het contraseign en de praktijk, dat ministers jegens de Kamers verantwoording verschuldigd zijn over het beleid, ‘weekte’ de ministers los van de Koning. Aan de tijd dat ministers uitsluitend dienaren van de Kroon waren, kwam zo een eind. De kiem werd gelegd voor de vertrouwensregel: een aantal ministers vroeg en kreeg ontslag na meningsverschillen met de Kamer in het decennium dat volgde.⁶

In 1848 maakte in Frankrijk een revolutie een eind aan de monarchie en in Duitsland moest de Keizer in datzelfde jaar toestemmen met een aanzienlijke beperking van zijn bevoegdheden. De angst dat een soortgelijke, wellicht gewelddadige, revolutie ook in Nederland zou plaatsvinden, deed Willem II in 1848 besluiten tot een omvangrijke grondwetswijziging. De rechten van het parlement werden aanzienlijk uitgebreid in de hoop, dat daarmee de wind uit de revolutionaire zeilen zou worden genomen. De Tweede Kamer werd voortaan rechtstreeks gekozen (zij het door een klein deel van de bevolking) en kreeg het recht van amendement. Beide Kamers kregen het enquêterecht en de politieke ministeriële verantwoordelijkheid werd grondwettelijk vastgelegd. Als tegenwicht tegen deze aanzienlijke toename van de bevoegdheden van het parlement verkreeg de regering echter de bevoegdheid de Kamers te ontbinden (thans art.

64 Gw). Een conflict tussen Kamer en regering kon voortaan aan de kiezer worden voorgelegd.

De invoering van het ontbindingsrecht, samen met de zich langzaam ontwikkelende vertrouwensregel, bracht het parlementair stelsel: het kabinet kan niet regeren zonder het vertrouwen van de Kamers.⁷ Het kabinet op zijn beurt is niet weerloos in de handen van de Kamers. In een conflict tussen een van de Kamers en de regering kan zij die Kamer ontbinden. Noch van de Kamers, noch van de regering kon worden gezegd dat zij de ‘Hoogste Magt’ is.

De invoering van het ontbindingsrecht, samen met de zich langzaam ontwikkelende vertrouwensregel, bracht het parlementair stelsel: het kabinet kan niet regeren zonder het vertrouwen van de Kamers

De Luxemburgse kwestie maakte in 1868 echter duidelijk, dat het recht van regering om de Kamers te ontbinden niet onbeperkt is. Uiteindelijk trekt het door het volk gekozen parlement aan het langste eind. Het Groothertogdom Luxemburg was eigendom van Willem III. Hij wilde van het land af en had het al bijna verkocht aan Napoleon III, Keizer van Frankrijk, toen de Pruisische minister-president Bismarck daartegen bezwaar maakte, omdat door verkoop het precaire machtsevenwicht in Europa verstoord zou worden. Het conflict werd beslecht door het tractaat van Londen, waarin de neutraliteit van Luxemburg mede door Nederland werd gegarandeerd. De Nederlandse Staat was zo partij geworden bij een volkenrechtelijk conflict, terwijl hij met het ontstaan daarvan niets van doen had. De Tweede Kamer was daardoor hevig onttstemd en verwierp de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De regering reageerde op dit (materiële) wantrouwensvotum met kamerontbinding. De nieuwe gekozen Kamer nam daarop een motie aan, waarin zij haar afkeuring uitsprak over die ontbinding. Een maand later verwierp zij opnieuw de begroting van Buitenlandse Zaken. Het kabinet wierp daarop het moede hoofd in de schoot en diende zijn ontslag in. Sindsdien staat vast, dat de regering de Kamer niet twee maal mag ontbinden ter zake van hetzelfde feit.

6 P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1967, p. 264. De kwestie-Meijer in 1866 maakte ten slotte duidelijk, dat het contraseign steeds tot gevolg heeft, dat ministers verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement (p. 272-275).

7 De motie-Deckers (1939) bewijst, dat een kabinet, dat niet het vertrouwen van de Kamer heeft, reeds bij zijn eerste ontmoeting met de Kamer zijn biezen kan pakken.

De Nederlandse constitutionele geschiedenis van de negentiende eeuw, zoals hiervóór in een notendop is beschreven, laat een turbulente ontwikkeling zien. Een land met een sterke vorst en een zwak parlement ontwikkelde zich tot een land met een sterk parlement en een zwakke vorst. In de twintigste eeuw zet die lijn zich voort.

De opkomst van moderne politieke partijen tegen het eind van de negentiende eeuw maakt de uitoefening van het ontbindingsrecht in conflicten tussen parlement en regering problematisch

Het ontbreken van sterke, strak georganiseerde politieke partijen in de tweede helft van de negentiende eeuw leidde ertoe, dat bij een conflict tussen de Tweede Kamer en de regering ontbinding een nuttig wapen voor de regering kon zijn. Steunde de nieuw gekozen Kamer het kabinet, dan kon het blijven zitten; ontbrak het vertrouwen, dan moest het kabinet alsnog opstappen. De opkomst van moderne politieke partijen tegen het eind van de negentiende eeuw maakt de uitoefening van het ontbindingsrecht in conflicten tussen parlement en regering echter problematisch. Kabinetten steunen sindsdien niet op een min of meer toevallige meerderheid van Kamerleden, maar op één of meerdere Kamerfracties

die beschikken over een Kamermeerderheid.⁸ Een wantrouwensvotum tegen een kabinet kan daardoor alleen dan worden aangenomen als een van de fracties waarop het kabinet steunt, zich van dat kabinet afkeert. Dat de regering in zo'n geval op een wantrouwensvotum reageert met kamerontbinding, ligt niet voor de hand. Die beslissing zal immers steeds leiden tot een scheuring in de politieke partij die voorheen het kabinet steunde, maar nu daarin het vertrouwen heeft opgezegd. Ontbinding staat voor de ministers van die partij in zo'n geval gelijk aan politieke zelfmoord. Na 1894 is een conflictsontbinding dan ook niet meer voorgekomen.⁹

Feitelijk is het parlement opnieuw, net als in de Bataafse Staatsregeling, de 'Hoogste Magt'

Hoewel het recht van kamerontbinding juridisch is blijven bestaan, heeft het in de twintigste eeuw feitelijk niet meer de functie van het beslechten van een conflict tussen Kamer en regering. Het voorbestaan van een kabinet is zo afhankelijk van de wil van de Kamer. Zegt de Kamer in een of meer ministers het vertrouwen op, dan zijn die ministers gehouden hun ontslag aan te bieden. De regering is daartegen weerloos. Zij mag na zo'n wantrouwensvotum terugslaan en de Kamers ontbinden, maar doet het niet. Feitelijk is het parlement opnieuw, net als in de Bataafse Staatsregeling, de 'Hoogste Magt'.

8 Sinds de invoering van het stelsel van evenredige vertegenwoordiging in 1922 is het niet meer voorgekomen, dat één partij de meerderheid in de Kamer heeft.

9 C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 309, verklaart het in onbruik raken van de ontbindingsbevoegdheid bij conflicten tussen regering en Staten-Generaal anders.