

## BEATRIX VERSUS JULIANA OF HOE HET REGEREND STAATSHOOFD HET ALTIJD BETER DOET DAN ZIJN VOORGANGER<sup>1</sup>

J.W.L. Brouwer

### De politieke rol van het staatshoofd

In augustus 1996 stond de rol van het staatshoofd in de politiek weer eens ter discussie. Volgens onder meer *de Volkskrant* zou koningin Beatrix 'regelmatig' een stempel op kabinetsbeleid drukken.<sup>2</sup> Het belangrijkste voorval was de overplaatsing van de ambassadeur in Pretoria, jhr. E. Röell, aan de vooravond van het staatsbezoek van de koningin aan Zuid-Afrika. Beatrix zou op deze overplaatsing hebben aangedrongen omdat de betreffende diplomaat een buitenechtelijke relatie zou hebben. Gesuggereerd werd dat zij tijdens het staatsbezoek niet met deze vriendin geconfronteerd wenste te worden. Volgens *NRC Handelsblad* zou dit verhaal voor Beatrix 'too good to be checked' zijn.<sup>3</sup> Als men achteraf het *Beleid Beschouwd*-knipselmapje over deze affaire leest, heeft het daar inderdaad veel van weg.<sup>4</sup> Want na de eerste spectaculaire berichten werd het verhaal steeds minder mooi. Wat bleek namelijk: de gewraakte buitenechtelijke relatie had slechts korte tijd geduurd en was al bijna vier jaar beëindigd! Hierdoor viel een belangrijk 'motief' voor Beatrix' vermeende interventie weg. Daarop kwamen de media met een nieuw argument op de proppen om het koninklijke ingrijpen van een beweeggrond te voorzien: de ambassadeur zou in een vrolijke bui aan een of ander diner het geheim van het op handen zijnde staatsbezoek voortijdig hebben prijsgegeven. Kortom, van het spannende verhaal resteerde alleen het feit dat een ambassadeur was overgeplaatst en het gerucht dat de koningin daarin de hand zou hebben gehad.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Dit opstel is de uitwerking van een voordracht gehouden bij het afscheid van G.W.B. Borrie als voorzitter van de Stichting Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen, 15 januari 1997. De auteur dankt L. Heerma van Voss voor diens commentaar op een eerdere versie van deze tekst.

<sup>2</sup> 'Beatrix drukt regelmatig stempel op beleid kabinet', *de Volkskrant*, 10 sept. 1996.

<sup>3</sup> 'Hoe Beatrix boos werd', *NRC Handelsblad*, 10 okt. 1996.

<sup>4</sup> 'Koninklijk Huis', *Beleid Beschouwd*, nr. 5955, 27 nov. 1996.

<sup>5</sup> Opvallend was dat de affaire in de zomer ontstond. De vorige discussie over de plaats van het koningschap in de politiek vond in augustus 1989 plaats, naar aanleiding van een artikel van P.F. Maas over de rol van koningin Beatrix bij kabinetsformaties. Toen merkte een nuchtere commentator al op dat het beslist niet de eerste keer was 'dat de komkommertijd in ons land werd opgevuld met zwaarwichtige beschouwingen over de

Dit geval lijkt mij illustratief voor het probleem van de beoordeling van de positie van het staatshoofd in ons politieke bestel. Dat geldt zowel voor journalisten als voor historici. Slechts tot halverwege de jaren vijftig hebben we redelijk wat bronnenmateriaal tot onze beschikking, voor de periode daarna neemt het aantal betrouwbare getuigenissen over het Geheim van Soestdijk en - sinds 1980 - het Geheim van het Noordeinde snel af.

Toch kunnen er vanuit historisch perspectief wel enige kanttekeningen geplaatst worden bij deze discussie. Allereerst kan worden getoond dat de ministeriële verantwoordelijkheid voor het staatshoofd sinds de Tweede Wereldoorlog steeds nauwkeuriger is omschreven en dat daardoor de speelruimte van de vorst in het Nederlandse politieke bestel steeds beperkter is geworden. Ten tweede zal in dit opstel geprobeerd worden een vergelijking te maken tussen het bewind van de koninginnen Juliana en Beatrix. In september 1996 wees een NIPO-opinie-onderzoek uit dat een meerderheid van de geënquêteerden van mening was dat koningin Beatrix meer invloed op de politiek uitoefent dan haar moeder had gedaan.<sup>6</sup> Ik wil aantonen dat dat een verkeerde voorstelling van zaken is. De enquête-resultaten tonen mijns inziens vooral aan hoe tijdgebonden de beeldvorming van het hedendaagse koningschap is. Het lijkt erop alsof het regerend staatshoofd het altijd beter doet dan zijn voorganger.

### 'Complete onzin'?

Tijdens het staatsbezoek aan Zuid-Afrika, eind september/begin oktober 1996, betitelde koningin Beatrix tegenover de meereizende pers de publicaties over haar interventie als 'complete onzin'.<sup>7</sup> Na Kamervragen van GroenLinks ontkende minister van Buitenlandse Zaken H.A.F.M.O. van Mierlo dat privé-omstandigheden van de ambassadeur een rol hadden gespeeld bij diens overplaatsing. Volgens de minister waren er twee argumenten voor de vervanging geweest. Allereerst wilde het kabinet een nieuwe ambassadeur het staatsbezoek laten organiseren zodat deze daarvan in zijn verdere periode voordeel zou kunnen hebben. Ten tweede zocht men iemand die tijdelijk leiding kon geven aan de Directie Afrika en Midden Oosten op het departement; Röell zou daarvoor de aangewezen persoon geweest zijn.<sup>8</sup>

Was het gerucht over Röells overplaatsing nu waar of niet? Het is niet uitgesloten dat de koningin hier inderdaad op heeft aangedrongen tijdens het gebruikelijke gesprek tussen het staatshoofd en de minister van Buiten-

---

rol van de koningin'. (vgl. 'Kabinetformatie', *Beleid Beschouwd*, nr. 5663, 14 sept. 1989)

<sup>6</sup> ANP-bericht 151910, sept. 1996.

<sup>7</sup> 'Beatrix ontkent betrokkenheid bij ambassadeurskwestie', *NRC Handelsblad*, 2 okt. 1996.

<sup>8</sup> *HTK 1995-1996*, Aanhangsel, Vraagnr. 1673, Vragen van het lid Sipkes (GroenLinks) over de vervanging van de ambassadeur van Nederland in Zuid-Afrika (ingezonden op 5 sept. 1996).

landse Zaken dat vooraf gaat aan overplaatsingen van ambassadeurs. Want het is tenslotte een publiek geheim dat één van de weinige terreinen waarop het staatshoofd sinds de Tweede Wereldoorlog nog reële invloed uitoefent dat van de benoemingen is, ook al is dat dan slechts in een enkel geval gedocumenteerd. Koningin Juliana, bijvoorbeeld, verzette zich in 1948 succesvol tegen de benoeming van L. ridder Van Rappard tot burgemeester in Utrecht. In 1959 blokkeerde zij de benoeming van oud-minister A.A.M. Struycken tot commissaris van de koningin in Noord-Brabant.<sup>9</sup>

### Sprookje



Karikatuur Opland, *de Volkskrant*, 7 september 1996.

Het gerucht kan dus op een kern van waarheid berusten. Onjuist is echter de suggestie dat de koningin ongrondwettelijk zou hebben gehandeld. De grondwet bepaalt weliswaar dat de koning onschendbaar is en dat de ministers verantwoordelijk zijn, maar stelt tegelijkertijd dat de koning (of in ons

<sup>9</sup> P.P.T. Bovend'Eert, 'Binnenlandse Zaken: het "torentje" als duiventil' in: P.F. Maas ed., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 3, *Het kabinet-Drees-Van Schaik 1948-1951*, band B, *Anticommunisme, rechtsherstel en infrastructurale opbouw* (Nijmegen 1992) p. 386-387 en J.P. Rehwinkel, *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* (Zwolle 1991) p. 63.

geval de koningin) deel uitmaakt van de regering. Dat betekent dat de koning een eigen rol heeft. Die rol bestaat uit 'het vragen, adviseren en aansporen van andere leden van de regering', zoals minister-president W. Kok in september 1996 de bekende uitspraak van de negentiende eeuwse Britse staatsrechtgeleerde W. Bagehot parafraseerde.<sup>10</sup> De onschendbaarheid betekent dat de koning niet mag worden betrokken in de discussie over het gevoerde beleid. Zou er kritiek zijn op koninklijke handelingen, dan kan deze alleen worden uitgebracht in de vorm van kritiek op de minister, die er aan heeft meegewerkt en die voor zijn medewerking verantwoordelijk is. Welke stormen er ook gewoed hebben, aldus de journalisten H. Arlman en G. Mulder, naar buiten toe gelden twee regels: 'Regel één: er zijn geen meningsverschillen tussen het staatshoofd en de minister. Regel twee: als ze er wel zijn, treedt automatisch regel één in werking.'<sup>11</sup> Het enige wat telt is de vraag of de minister het standpunt van de koningin overneemt of niet. Als dat zo is - en dat was in de affaire-Röell het geval -, is er grondwettelijk niets aan de hand.

De affaire-Röell leidde intussen ook tot een interessant debatje over de relatie van de pers tot het 'geheim van het Noordeinde'. De 'onthullingen' ontlokten aan Van Mierlo een curieuze reactie. Journalisten moesten zich volgens de minister beter bewust zijn van de staatsrechtelijke gevolgen van hun berichten. Letterlijk zei hij: 'Er rust een extra verplichting op journalisten die in dit staatsbestel opereren om behoedzaam te zijn.' Terecht heeft journalist H.A. van Wijnen erop gewezen dat Van Mierlo's vermaning aan het verkeerde adres was gericht. In tegenstelling tot ministers en Kamerleden die een eed op de Grondwet moeten afleggen, rust op journalisten niet de plicht de monarchie te beschermen of de onschendbaarheid van de koning te handhaven. Van Wijnen: 'De taak van de pers is niet de monarchie te beschermen noch de onschendbaarheid des Konings te ontzien. Als de monarchie tegen kritiek uit de pers niet bestand is, ligt dat niet aan de pers'.<sup>12</sup> Dit geldt overigens ook voor de geschiedschrijving. Om met Van Wijnen te spreken: ook historici zijn 'geen contractpartner van de staatsmacht'. L. de Jong maakte in 1987 terecht een onderscheid tussen de 'staatskundige verantwoordelijkheid' (van de ministers) en de mogelijke 'historische verantwoordelijkheid' (van het staatshoofd) voor het regeringsbeleid.<sup>13</sup> Dat deze niet noodzakelijkerwijs hoeven samen te vallen, zal hieronder blijken.

<sup>10</sup> HTK 1996-1997, p. 128.

<sup>11</sup> H. Arlman en G. Mulder, *Van de prins geen kwaad: Prins Hendrik & andere dossiers van Oranje* (Amsterdam 1983) p. 127.

<sup>12</sup> H.A. van Wijnen, *De pers en het geheim van het Noordeinde* (Amsterdam 1997) p. 27-32.

<sup>13</sup> L. de Jong, *Het Koninkrijk in de Tweede Wereldoorlog*, deel 14, *Reacties*, tweede helft (Den Haag 1991) p. 896.

## Een pikant onderwerp

De rol van het staatshoofd in de politiek is natuurlijk een pikant onderwerp. In een democratische rechtsstaat is een erfelijk en onschendbaar koningschap een moeilijk te verteren verschijnsel. P.J. Troelstra merkte in 1922 op: 'Erfelijkheid moge een geschikt beginsel zijn voor paard- en rundveestamboeken, voor het bekleden van publieke ambten kan het nu eenmaal geen leidraad geven.'<sup>14</sup>

Hoe logisch deze stelling ook moge zijn, de republikeinen hebben het pleit verloren. Sinds de jaren zestig staat het koningschap niet meer ter discussie. Het is algemeen aanvaard als een symbool van de nationale eenheid en als de personificatie van de continuïteit. Een andere reden is het besef dat alternatieven geen wezenlijke voordelen bieden. Dat laatste argument heeft niemand zo pregnant geformuleerd als wederom een sociaal-democratisch voorman in 1965: de leider van de Tweede Kamerfractie van de PvdA, G.M. Nederhorst. Deze schreef een brief aan een aantal partijleden die zich verontrust hadden betoond over het aanstaande huwelijk van prinses Beatrix met de Duitse diplomaat Claus von Amsberg. In de brief zette Nederhorst zijn opvattingen over het Nederlandse koningschap uiteen. Hij erkende de nadelen ervan, maar een republiek leek hem toch geen aantrekkelijk perspectief: 'Nederland met als staatshoofd (...) Juliana (...) - goed in de hand gehouden door regering en parlement - prefereer ik boven een Nederlandse republiek met aan het hoofd een De Quay of een Luns. Want dat wordt het.'<sup>15</sup>

De vertrouwelijke brief werd enkele dagen later in *Het Parool* gepubliceerd en leidde tot grote commotie. Nederhorst zag zich gedwongen de laetdunkende opmerkingen over de twee vooraanstaande KVP-politici terug te nemen. Maar daarmee was zijn observatie niet onjuist. Integendeel, zijn wens van een goed in de hand gehouden koningschap zou geleidelijk gerealiseerd worden.

En dat is meteen het tweede punt van kritiek op de discussie in de pers over de affaire-Röell. Want, hoe pikant het onderwerp ook moge zijn, de naoorlogse politieke praktijk toont aan dat 'buigen voor de wensen' van de koningin, zoals *NRC Handelsblad* in een suggestieve voorpagina-kop veronderstelde, beslist niet meer 'de regel' is.<sup>16</sup>

## 1948-1980: beperking politieke speelruimte

Het heeft na de grondwetswijziging van 1848 nogal wat tijd gekost alvorens het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid ingang vond. Uiteindelijk moest koning Willem III door de knieën. Onder Emma en Wilhelmina zorgde de verzuiling van de maatschappij voor een verdere beper-

<sup>14</sup> Geciteerd in: L. Heerma van Voss, 'Vrouwen doen het goed op de troon', *Reflector* 31 (1989) nr. 7, p. 147.

<sup>15</sup> 'Brief over huwelijk Beatrix', *Het Parool*, 25 okt. 1965.

<sup>16</sup> 'Buigen voor de wensen Beatrix is de regel', *NRC Handelsblad*, 10 sept. 1996.

king van de politieke speelruimte van de koning. Enerzijds boden de moeizaam totstandgekomen afspraken tussen de verschillende partijen over de verdeling van zeggenschap, functies en staatsgelden weinig ruimte voor een eigen rol. Anderzijds kreeg het koningschap steeds meer de functie van eenheidssymbool in de verdeelde samenleving. En ook dat noopte tot zelfbeperking.<sup>17</sup>

Vóór de Tweede Wereldoorlog kon Wilhelmina zich nog wel eens keren tegen kabinetsbesluiten. Ja, onder de bijzondere omstandigheden van de ballingschap in Londen in 1940-1945 kon de koningin vrijwel een persoonlijk bewind voeren. Voor haar dochter, die haar in 1948 opvolgde, was dat niet mogelijk. Onder Juliana's bewind zou de politieke rol van het staats-hoofd nog kleiner worden. Dat kwam allereerst door de versterking van het parlementaire stelsel: de groeiende rol van de kamerfracties bij kabinets-formaties en bij de opstelling van steeds gedetailleerder regeerprogramma's was natuurlijk omgekeerd evenredig met de invloed van koningin.

Aan het begin van haar bewind heeft Juliana zich tegen deze ontwikkeling verzet. Zo probeerde zij in mei 1949 (tevergeefs) de benoeming van J.H. van Maarseveen (KVP) als minister van Overzeese Gebiedsdelen te verhinderen. Hardnekkiger waren haar pogingen in 1950-1952 het regeringsbeleid te beïnvloeden ten aanzien van de gratiëring van enkele ter dood veroordeelde Duitse oorlogsmisdadigers. De koningin weigerde de gratie-verzoeken af te wijzen - zoals het kabinet wilde - en dreigde zelfs met troonsafstand! Deze constitutionele patstelling werd uiteindelijk doorbroken toen minister van Justitie L.A. Donker (PvdA) in 1952 bereid was het standpunt van Juliana over te nemen.<sup>18</sup>

Een tweede aanleiding voor de vermindering van de politieke rol van de koningin waren de gevolgen van de drie bijna-constitutionele crises: de Greet Hofmansaffaire in 1956, de gebeurtenissen rond de bekering en het huwelijk van Irene in 1965 en, tenslotte, de Lockheed-affaire in 1976. De staatsrechtsspecialist J.P. Rehwinkel heeft in zijn dissertatie aangetoond dat deze crises geleid hebben tot een nadere omlijning van de ministeriële verantwoordelijkheid en vooral tot een sterkere rol van de minister-president. De sociaal-democratische premiers W. Drees en J. den Uyl speelden een hoofdrol bij de oplossing van de moeilijkheden respectievelijk in de Hofmansaffaire en in de Lockheed-zaak. De koningin werd gedwongen toe te staan dat de ministers, en dan vooral de minister-president, zich bemoeiden met interne familie-aangelegenheden die staatkundige gevolgen hadden.<sup>19</sup>

In de nasleep van deze crises kwamen verschillende vormen van overleg tot stand en gingen vaste afspraken de relatie beheersen. Sinds 1967

<sup>17</sup> C.A. Tamse, 'Plaats en functie van de Nederlandse monarchie in de negentiende eeuw' in: idem ed., *Monarchie in Nederland* (Amsterdam 1980) p. 128.

<sup>18</sup> J.E.C.M. van Oerle e.a., 'Het parlement als een dwarslaesie in het dekolonisatieproces' in: P.F. Maas en J.M.M.J. Clerx eds., *Het kabinet-Drees-Van Schaik 1948-1951*, band C, *Koude Oorlog, dekolonisatie en integratie* (Nijmegen 1996) p. 480-481 en J.C.F.J. van Merriënboer en P.P.T. Bovend'Eert, 'Het rustige tuintje van rechter Wijers' in: P.F. Maas ed., *Drees-Van Schaik*, band B, p. 538-542.

<sup>19</sup> Rehwinkel, *Minister-president*, p. 59-81.

voert de minister-president elke maandagmiddag gesprekken met de koningin. Sinds de Lockheed-affaire vindt er ook regelmatig overleg plaats tussen de premier en de andere leden van het Koninklijk Huis. De maatregelen hadden tot doel mogelijke problemen in een vroeg stadium te signaleren en uit de weg te ruimen. Voorheen was de verantwoordelijkheidstoeiding diffuus. Thans is het uitsluitend de taak van de premier om rumoer en opschudding rond de monarchie te voorkomen. Dit systeem werkt goed, maar is zeker niet perfect. Dat sinds 1976 grote problemen zijn uitgebleven is voor een deel natuurlijk het gevolg van het verantwoordelijkheidsgevoel bij de individuele personen om wie het ging.<sup>20</sup>

Sindsdien gaat de koningin - om met staatsrechtsspecialist A.M. Donner te spreken - 'aan de leiband van de minister'.<sup>21</sup> Rehwinkel merkt op: 'Feitelijk lijkt het er inmiddels op dat de Koningin verantwoordelijk is: aan de ministers.'<sup>22</sup> Dat is de politieke praktijk waarin koningin Beatrix opereert. En dat is wat de pers vorig jaar in de affaire-Röell over het hoofd gezien heeft. Als er al meningsverschillen zijn, gaan die toch vooral over evenementiële zaken zoals benoemingen.

Zo is in de loop van de twintigste eeuw de grondslag van het koninklijk gezag fundamenteel veranderd. Dat is mede een gevolg van wat commentator J.L. Heldring heeft genoemd de ontwikkeling van het *verzorgingsstaats-hoofd*: het *koninklijk gezag* werd 'ontheiligd' - zoals het gezag in algemene zin sinds jaren zestig is aangetast - en werd daardoor steeds meer het *persoonlijk gezag* van de koningin.<sup>23</sup>

### Beatrix versus Juliana

Het staat buiten kijf dat koningin Beatrix groot gezag geniet. Zij ontleent dat aan haar zakelijke stijl, haar competentie en de kordate manier van optreden. Zij is wel 'de president-directeur van de BV Nederland' genoemd. Onze politieke cultuur vraagt momenteel kennelijk om efficiënt management en krijgt de vorstin die zij verdient. Interessant is dat Beatrix vaak vergeleken wordt met haar moeder en dat die dan stevast bij haar verbleekt. Juliana was 'zweverig' en kon zomaar gekke dingen zeggen.

Dit beeld van Juliana lijkt ook nog eens te worden bevestigd door recent historisch onderzoek. Het bekendste voorbeeld is natuurlijk de Hofmans-affaire. In hun geschiedenis van *Het Parool* hebben Mulder en P. Koedijk onlangs deze affaire, die in wezen een persoonlijk conflict was tussen koningin en prins-gemaal, nog eens gedetailleerd uiteengezet. Nadat de kwestie in de publiciteit was gekomen stelde Drees in juni 1956 een commissie van 'wijze mannen' (L.J.M. Beel, P.S. Gerbrandy en jhr. A.W.L. Tjarda van Star-

20 *Ibidem*, p. 90-92.

21 A.M. Donner, 'Erfelijk en onschendbaar' in: Tamse ed., *Monarchie*, p. 217.

22 J.P. Rehwinkel, 'Ministeriële verantwoordelijkheid voor het Koninklijk Huis' in: D.J. Elzinga ed., *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland* (Zwolle 1994) p. 94.

23 J.L. Heldring, 'Van sacraal symbool tot verzorgingsstaats-hoofd' in: Tamse ed., *Monarchie*, p. 226-229.

kenborgh Stachouwer) in ter advisering om ten paleize orde op zaken te stellen. Op advies van de commissie werden onder meer wijzigingen in de hofhouding aangebracht.<sup>24</sup>

Een minder bekend voorbeeld vormen de verwikkelingen rond het staatsbezoek aan de Verenigde Staten in 1952. Dit is wellicht interessanter dan de Hofmansaffaire omdat hier Juliana's idealisme in conflict kwam met het regeringsbeleid. Verschillende auteurs hebben aangetoond dat Juliana kort na de oorlog in mystiek-christelijk-pacifistisch vaarwater terecht is gekomen.<sup>25</sup> Dat wil niet zeggen dat haar idealisme altijd botste met de opvattingen van het kabinet. Aan haar geloof in de noodzaak van een verenigd Europa, bijvoorbeeld, kon zij zich geen constitutionele buil vallen. Maar als het ging om de Atlantische samenwerking, lag dat anders. Dat bleek bij de voorbereiding van de redevoeringen die de koningin zou houden tijdens haar bezoek aan de Verenigde Staten in 1952. Hier bleken haar ideeën niet te stroken met die van de minister van Buitenlandse Zaken, de realistische atlanticus D.U. Stikker. Een en ander leidde tot een oeverloze discussie over formuleringen en woorden. In de vaste kamercommissie voor Buitenlandse Zaken klaagde Stikker dat hij soms 'over één woord 4 uur gepraat' had met de koningin.<sup>26</sup> Op een gegeven moment schreef Juliana aan een ambtenaar van Buitenlandse Zaken: 'Ik ben nog nooit zover gegaan als ditmaal om alle redevoeringen van tevoren ter inzage te geven aan de minister. Als hij niet wil dat ik ze houd: nu goed, dan zal ik improviseren en dan weet hij helemaal niet wat ik ga zeggen. De heer Stikker mag alles nog eens doorlezen en zijn opmerkingen maken zoveel hij wil, maar ik verander er toch niet meer aan, of hij dat prettig vindt of niet.'<sup>27</sup> De uitkomst van het getouwtrek tussen Stikker en de koningin is intussen niet helemaal duidelijk. Aan de teksten van de redevoeringen over de wereldvrede en het ontwapeningsstreven te beoordelen is het een gelijk spel geworden.<sup>28</sup> Overigens bleef de gevreesde ophef rond de redevoeringen uit. Het staatsbezoek werd zelfs een groot succes. Stikker schreef dit achteraf toe aan magie van het koningschap, Juliana's charmante optreden en het simpele feit dat zij een vrouw was die kennelijk niet zomaar een door anderen gefabriceerde speech oplas.<sup>29</sup>

In de loop van de jaren vijftig heeft de koningin moeten berusten in de trend naar beperking van de politieke invloed van het staatshoofd. Een keerpunt in haar verhouding tot de ministerraad is niet duidelijk aan te ge-

- 
- 24 G. Mulder en P. Koedijk, *Léés die krant! Geschiedenis van het naoorlogse Parool* (Amsterdam 1996) p. 307-336. Zie ook: J. Bosmans, 'M. Hofmans', versie 17 juni 1997, *Biografisch Woordenboek van Nederland* (Electronisch tekstbestand, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Den Haag)
- 25 Arlman en Mulder, *Van de prins geen kwaad*, p. 122-128. Zie ook: J.G. Kikkert, *Crisis op Soestdijk. Nederland als bananenmonarchie* (Breda 1996).
- 26 Centraal Archief Tweede Kamer, Vaste Kamercommissie Buitenlandse Zaken, 1952-III; Notulen 8 mei 1952.
- 27 Geciteerd bij Arlman en Mulder, *Van de prins geen kwaad*, p. 130-131.
- 28 *Keesings Historisch Archief*, 1952, p. 9952-9953.
- 29 Heldring, 'Verzorgingsstaatshoofd', p. 228 en Arlman en Mulder, *Van de prins geen kwaad*, p. 132.



ven. Mogelijk heeft de Hofmansaffaire ook een rol gespeeld. In zijn memoires besteedt W.F. de Gaay Fortman, politicus (ARP/CDA) en oud-kamerheer op paleis Soestdijk, de nodige aandacht aan de veranderende politieke rol van de koningin. Hij memoreert: 'na de Hofmans-affaire was Juliana een ander mens geworden'.<sup>30</sup> Hoe dat ook zij, in de loop van de jaren vijftig kwam er een einde aan de conflictueuse betrekkingen met het kabinet en voegde de koningin zich gemakkelijker in het constitutionele gareel.

Dat Juliana desalniettemin in de loop der jaren tenminste een deel van haar invloed wist te behouden, wil ik met enkele voorbeelden aantonen. Die voorbeelden liggen op het terrein van een zestal voor de hand liggende strategieën van het koningshuis: (1) de vestiging en het behoud van de goede naam en populariteit van de familie; (2) het behoud van de constitutionele monarchie; (3) het behoud of de vergroting van invloed op het regeringsbeleid (binnen de constitutie); (4) het behoud of de vergroting van het financieel vermogen van de koninklijke familie en (5) de erkenning van zoveel mogelijk leden als behorende tot het Koninklijk Huis.

### Gezag

Allereerst was ook Juliana een buitengewoon populaire koningin. En juist omdat zij een soort 'anti-Beatrix' leek: ze wilde 'gewoon zijn'. Haar kinderen gingen naar gewone scholen. Zij was de 'fietsende koningin'. Haar informele gedrag deed het vooral goed in de democratische (en open) jaren zeventig. Haar persoonlijkheid deed het uitstekend in de media. En ook haar sociale betrokkenheid wekte grote bewondering.

Tegelijkertijd lijkt ook de waardering voor haar persoon in politieke kring te zijn toegenomen. Van belang lijkt ook te constateren dat de invloed van de vorst kan toenemen naarmate hij langer aan het bewind is. Het aanvankelijk 'zweverige' imago van Juliana raakte op de achtergrond; in plaats daarvan kwam het beeld van grote plichtsbetrachting.<sup>31</sup> Het mocht aan het hof dan allemaal wat informeler toegaan dan thans onder Beatrix het geval is, de grote werkkraft van Juliana dwong respect af. Haar uithoudingsvermogen en haar marstempo zijn legendarisch. Bekend is de anecdote over het staatsbezoek aan Iran in 1963. Tijdens een excursie-te-voet naar een in de steppen gelegen tempelcomplex had de koningin de sjah er al 'uitgelopen'. Uiteindelijk kon ook de minister van Buitenlandse Zaken J.M.A.H. Luns het niet meer bijbenen. 'Majesteit,' moet hij hebben opgemerkt, 'U hebt meer aan een levende minister dan aan een dode.'<sup>32</sup>

Bij haar zilveren regeringsjubileum in 1973 zei minister-president Den Uyl dat de koningin 'door haar menselijkheid een van de onzen is gewor-

30 W. Breedveld en J. Jansen van Galen Last, *Gaius. De onverstoorbare gang van W.F. de Gaay Fortman* (Amsterdam 1996) p. 235.

31 Zie bijvoorbeeld: J. Boersma en H. Terlingen, *Wat ik nog zeggen wilde* (Amsterdam 1985) p. 59.

32 Geciteerd bij M.G. Schenk en M. van Herk, *Juliana vorstin naast de rode loper* (Amsterdam 1980) p. 291.

den' en dat dankzij haar de monarchie 'een nieuwe en aanvaardbare inhoud kon krijgen, die past in onze moderne democratische samenleving. (...) Door haar wijze van optreden heeft het koningschap aan uiterlijk vertoon verloren, maar aan innerlijke betekenis gewonnen.'<sup>33</sup> Kortom, ook het bewind van Juliana was 'modern'. Ook hier geldt de stelling dat het regerend staatshoofd het beter *lijkt* te doen dan zijn voorganger. Ongetwijfeld had Den Uyl in zijn achterhoofd de toen recente onthullingen van geschiedschrijver L. de Jong over de vooroorlogse kritiek van Wilhelmina op haar ministers en over haar persoonlijke regime in Londen.<sup>34</sup>

Onder Juliana bleef de constitutionele monarchie behouden. Met succes werden de stormen van de jaren zestig doorstaan. Juist door haar grote persoonlijke gezag kreeg zij met name de sociaal-democraten (in theorie toch haar potentiële tegenstanders) achter zich. Zie de al vermelde brief van Nederhorst

### Invloed

Een terrein waar Juliana stellig politieke invloed had en behield is de kabinetsformatie, ook al is het moeilijk die invloed precies aan te geven. De formaties zijn de laatste decennia steeds meer 'geparlementariseerd' door de grotere rol die partijleiders en fractieleiders erin zijn gaan spelen. De uitkomst is weliswaar niet altijd voorspelbaar, maar dat is inherent aan het partij- en kiesstelsel. In elk geval ontbreekt meestal de speelruimte voor het staatshoofd. Daarvan is alleen sprake voor zover de grote politieke partijen dat toestaan. Maar zelfs dan, als de koningin al 'eigenwijze dingen' zou willen doen, zou dat onmiddellijk door de openbaarheid worden afgestraft. Oud-premier W. Drees omschreef deze balans aldus: 'Als er een duidelijke meerderheid is, zal zij niet nalaten de adviezen van die meerderheid te volgen. Is een meerderheid niet zo verzekerd, dan (...) heeft de koningin een soms belangrijke invloed op de aanwijzing van formateur of informateur, al blijft ten slotte steeds het totstandkomen van een meerderheid voorwaarde'.<sup>35</sup>

In zijn boek over de kabinetsformaties in de periode 1959-1973 heeft P.F. Maas geprobeerd de koninklijke invloed vast te stellen. Dat bleek geen gemakkelijke opgave. In de meeste passages in het boek waar de vorstin optreedt speelt zij een passieve rol. Maas kan slechts één moment aanwijzen waarop Juliana een persoonlijk stempel op de gang van zaken zou hebben gedrukt. Dat zou geweest zijn in mei 1963 bij de formatie van wat het kabinet-Marijnen zou worden. Tegen de adviezen van de fractievoorzitters in

33 Geciteerd bij H.A. van Wijnen, *De Kroon kan geen kwaad doen. Van de macht des Konings - Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie* (Amsterdam 1975) p. 219.

34 L. de Jong, *Koningin Wilhelmina in Londen, 1940-1945* (Amsterdam 1966; Mededelingen der Koninklijke Nederlandsche Akademie van Wetenschappen. Afdeling Letterkunde).

35 W. Drees, 'Kroon en ministers' in: Tamse ed., *Monarchie*, p. 152-153.

benoemde zij C.P.M. Romme (KVP) als informateur, in plaats van de voor de hand liggende kandidaat, de KVP-fractie leider/lijsttrekker en verkiezingswinnaar W.L.P.M. de Kort, aan te wijzen als formateur.<sup>36</sup> Uit de onlangs gepubliceerde formatiedagboeken van oud-minister-president Beel (KVP) blijkt evenwel dat Juliana helemaal niet zo tegen de benoeming van De Kort - die niet meer zo goed in de fractie lag en niet geschikt werd geacht voor het premierschap - was geweest, maar dat zij hier vooral handelde op de uitdrukkelijke wens van haar invloedrijke adviseur Beel.<sup>37</sup> Al met al is Juliana's invloed tijdens formaties moeilijk te specificeren. Ook Beel wijst geen beslissende momenten aan. Toch blijkt uit zijn dagboeken eens te meer dat de koningin steeds een belangrijke rol speelde: vragend, adviseurend en aansporend.

De rol van het staatshoofd in kabinetsformaties is niet onomstreden. Van tijd tot tijd werd en wordt erop gewezen dat deze constitutioneel gezien nogal merkwaardig is. Voor het handelen van de vorst in deze fase draagt immers geen enkele minister de politieke verantwoordelijkheid. Dit 'staatsrechtelijke gat' wordt op een nogal gekunstelde manier gedicht door de nieuw opgetreden minister-president met terugwerkende kracht de verantwoordelijkheid af te laten leggen over de hele formatie. Onlangs nog pleitte het kamerlid Th.C. de Graaf (D66) om deze reden voor de introductie van de gekozen minister-president of de aanwijzing van een formateur door de Tweede Kamer.<sup>38</sup> Hoe dan ook, vooralsnog geldt de politieke praktijk zoals die onder Juliana is ontstaan. Haar dochter heeft daar succesvol gebruik van gemaakt, zoals bleek tijdens de formatie van 1994. Tegen de adviezen in stelde zij Kok aan als informateur van wat later het 'paarse' kabinet zou worden.

### Familie en inkomen

Juliana deed het dus beslist niet slecht in de politiek. Maar ook de meer directe belangen van het Koninklijk Huis heeft zij uitstekend behartigd. Allereerst werd onder haar bewind een einde gemaakt aan het 'gevoelige probleem' (aldus premier P.J.S. de Jong in 1969) van de financiering van het Koninklijk Huis. In 1972 werd het inkomen van de koningin en andere leden van het Koninklijk Huis wettelijk vastgelegd en geïndexeerd. Sinds dat moment krijgen de Oranjes een aanzienlijk bedrag om hun onkosten te bestrijden.<sup>39</sup>

Ten tweede zou de koningin gedeeltelijk haar zin krijgen bij de regeling van het lidmaatschap van het Koninklijk Huis. De discussie hierover was

36 P.F. Maas, *Kabinetsformaties 1959-1973* (Den Haag 1982) p. 94-97.

37 R.J.J. Stevens, L.J. Giebels en P.F. Maas eds., *De formatiedagboeken van Beel 1945-1973. Handboek voor formatieadviseurs* (Nijmegen 1994) p. 152-154.

38 'Ontneem de koningin privileges bij formatie', *NRC Handelsblad*, 20 okt. 1997.

39 Van Wijnen, *Van de macht des Konings*, p. 176-177. Zie ook: *HTK 1971-1972*, Bijl. 11.848, Regeling van het financieel statuut van het Koninklijk Huis, nr. 3, MvT, p. 3-10.

gaande sinds het eind van de jaren zestig en stond in nauw verband met de regeling van de ministeriële verantwoordelijkheid voor leden van de koninklijke familie.<sup>40</sup> Het kabinet-Biesheuvel (1971-1973) was er voorstander van om vanaf een bepaalde lijn te voorkomen dat teveel mensen tot het Koninklijk Huis werden gerekend. Juliana wenste echter een ruimere definitie. Zij heeft er fel tegen gestreden dat de familie zou worden opgedeeld in 'A-prinsen en B-prinsen'. Oud-minister J. Boersma (ARP/CDA) herinnert zich een discussie met Juliana over dit onderwerp: 'de koningin spuwde vuur'.<sup>41</sup> Als gevolg hiervan verdwenen de plannen onder het kabinet-Den Uyl van tafel. In de zomer van 1979 diende het kabinet-Van Agt I een wetsvoorstel in dat aan de verlangens van de koningin tegemoetkwam en dat de kinderen van prinses Margriet (als mogelijke troonopvolgers) tot het Koninklijk Huis rekende. Het kabinet zag zich evenwel in 1980 gedwongen het wetsvoorstel in te trekken nadat de Kamer het amendement-Brinkhorst had aangenomen (mede dankzij de steun van een aantal leden van de VVD-fractie). Omdat het amendement alleen prinses Margriet tot het Koninklijk Huis rekende, was het voor Van Agt c.s. onaanvaardbaar. Vier jaar later besloot het kabinet-Lubbers I opnieuw tot indiening van een wetsvoorstel dat nadrukkelijk afweek van de gedachte van het amendement-Brinkhorst.<sup>42</sup> Door een ommezwaai van de VVD-fractie kon het wetsvoorstel in 1985 worden aangenomen.

## Conclusie

Al met al moeten wij concluderen dat sinds 1945 de spelregels voor de ministeriële verantwoordelijkheid voor het staatshoofd zijn aangescherpt. De politieke invloed van de vorst is daardoor afgenomen. De mate van die invloed is sindsdien grotendeels afhankelijk van de persoonlijkheid van het staatshoofd en van de politici met wie hij te maken heeft. Intussen is er geen reden te veronderstellen dat koningin Juliana minder gezag en daardoor minder politieke invloed zou hebben gehad dan haar dochter thans heeft. Juliana's huidige imago van zweverigheid en nukkigheid is vooral gebaseerd op historisch onderzoek over het eerste decennium van haar bewind. Dit beeld is beslist niet representatief voor haar hele bewind omdat daarbij geen rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat het staatshoofd aan invloed wint naarmate hij langer aan het bewind is. Inderdaad heeft Juliana in de jaren vijftig moeten berusten in de beperking van haar politieke macht. Desalniettemin verwierf zij een groot persoonlijk gezag. Daardoor wist zij een deel van haar politieke invloed - onder meer tijdens kabinetsformaties - te behouden.

40 Vgl. Rehwinkel, *Minister-president*, p. 63-64 en Van Wijnen, *Van de macht des Konings*, p. 192-198.

41 Boersma en Terlingen, *Wat ik nog zeggen wilde*, p. 59.

42 *HTK 1978-1979*, Bijl. 15673, Regeling van het lidmaatschap van het Koninklijk Huis, nr. 3, MvT, p. 3-10; *HTK 1979-1980*, p. 5620 en *HTK 1983-1984*, Bijl. 18351, Regeling van het lidmaatschap van het Koninklijk Huis, nr. 3, MvT, p. 3-8.