

In deze studie worden theorie en praktijk van de ministeriële verantwoordelijkheid onderzocht aan de hand van een krantenonderzoek en de *Handelingen*. Het gevolg is een levendige reprise van de vele debatten die in de onderhavige periode zijn gevoerd. Slijkerman bestudeert hierbij niet alleen de ministeriële verantwoordelijkheid zelf, maar neemt ook stelling als het gaat om de betekenis van 1848, de duiding van de

Aprilbeweging in 1853 en de conservatieve reactie in 1866-1868. In veel opzichten levert hij een opvallend revisionistische studie. Zowel het optreden van Schimmelpennick in 1848 als het ingrijpen van de koning in het publieke debat over de invoering van de bisschoppelijke hiërarchie in 1853, krijgen een positievere pers dan te doen gebrui-

NIEUWSTE TIJD

Theorie en praktijk van ministeriële verantwoordelijkheid

Diederick Slijkerman, Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, kamer en kiezer, 1848-1905 (Prometheus; Amsterdam 2011) 472 p., €39,95 ISBN 9789035137042

van een conservatieve coup. Ook het latere optreden van het ministerie Van Zuylen wordt niet als reactionair getypeerd. In veel opzichten volgt Slijkerman – onbedoeld wellicht – de conservatieve interpretaties van de snedige journalist Izaäk Lion die ‘1848’ op rekening schreef van de koning en gematigde conservatieven. Dat er een vorm

kelijk. Thorbeckes eerzucht en hooghartigheid worden meer benadrukt dan diens politieke moed en visie. In 1853 had Thorbecke volk en Kamer onvoldoende ingelicht en te weinig rekening gehouden met protestantse gevoeligheden. Koning Willem III trad op als een bekwaam crisismanager. Diens openlijke steun aan de Aprilbeweging had volgens Slijkerman geen anti-grondwettelijke implicaties. In 1853 was er geen sprake

van ministeriële verantwoordelijkheid moest worden ingevoerd, werd in 1848 breed geaccepteerd, maar volgens Slijkerman wist op dat moment niemand precies waar die 'hoeksteen' van het staatsrecht zich bevond.

De ontwikkeling van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vooral als een proces van voortschrijdend inzicht voorgesteld. Hier wrekt zich dat Slijkerman de opvattingen die hoofdrolspeler Thorbecke vanaf 1839 hierover heeft geformuleerd impressionistisch weergeeft. Een meer systematisch onderzoek hiernaar had tal van uitglidders kunnen voorkomen. Was Thorbecke in 1840 voorstander van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid (p.24)? Een eng opgevatte strafrechtelijke verantwoordelijkheid stemde Thorbecke in 1840 zonder pardon af en in de Kamerdebatten – die Slijkerman niet behandelt – lichtte hij zijn standpunt uitgebreid toe. Ook diens voorbereidende artikelen in het *Handelsblad* ontbreken nagenoeg. Het feit dat Thorbecke de verantwoordelijkheid van de ministers relateerde aan het uitvoeren van de wet had een veel bredere strekking dan Slijkerman doet voorkomen. In de *Aanteekening op de grondwet* (deel 2, tweede druk, p.197) licht Thorbecke toe dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich hoofdzakelijk richt op het uitvoeren of niet uitvoeren van de wet, maar dat dit een systeem van toezicht en handhaving veronderstelt 'waarin geen schakel' uit de staatsinrichting mag ontbreken: 'Het is over dit gansche verband zoowel, als over elk deel [...] dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich moet uitstrekken'. Ook uit Thorbeckes *Bijdrage tot de herziening de grondwet* (1848) – een commentaar op de amendementen op zijn ontwerp – blijkt het systematische karakter van de ministeriële verantwoordelijkheid. Ik leg hier nadruk op omdat Slijkerman bij de behandeling van latere debatten over de ministeriële verantwoordelijkheid concludeert dat Thorbecke, en zijn aanhangers in en buiten de Kamer, hun standpunten zouden hebben opgerekt (onder andere p.270 en p.370). Bij de bespreking van het advies van tien hoogleraren in de rechten over de motie-Keuchenius vindt Slijkerman het 'opvallend' dat zij een pleidooi voerden voor 'een exclusieve en volledige ministeriële verantwoordelijkheid', wat neerkwam op een 'meer normatieve of ideële visie dan een beschrijving van de gangbare praktijk' (pp.184-185). Toch week deze door de liberale hoogleraar Buys opgestelde verklaring niet wezenlijk af van de door Thorbecke geïnitieerde – normatieve – politieke praktijk sinds 1849.

Verwarrend is ook Slijkermans weergave van Thorbeckes opvatting over zogenaamde 'Koninklijke kabinetten'. Door hier een verband te leggen met de

opvattingen van de Pruisische rechtsgeleerde F.J. Stahl ontstaat de indruk dat Thorbecke een grote mate van vrijheid voor de koning wilde behouden. Stahls hoofdwerk *Das monarchische Prinzip* dateert van 1845 en is niet van invloed geweest op Thorbeckes ontwikkeling – wel op het denken van Groen van Prinsterer. Op geen enkele manier heeft Thorbecke via de macht van de koning in de staatsinrichting een vorm van standpolitiek willen handhaven. Het recht van de koning om de ministers te benoemen past in het doctrinair liberale gedachtegoed waarbij het erom ging een zekere onafhankelijkheid te waarborgen van de uitvoerende macht tegenover de volksvertegenwoordiging. Deze doctrinaire achtergrond ontbreekt nagenoeg bij Slijkerman. Hierdoor gaat het een en ander mis. Bij de duiding van de motie-Keuchenius herhaalt hij in feite de conservatieve kritiek op Thorbecke. Waar deze als minister de mening had dat de Kamer zich niet zou moeten inlaten met benoemingen van ambtenaren, steunde hij als Kamerlid uiteindelijk toch de motie-Keuchenius waarin de benoeming van minister Mijer tot Gouverneur-generaal in Indië werd afgekeurd. Amendeerde Thorbecke hier zijn opvatting over de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid? Ten aanzien van benoemingen zou de Kamer steeds 'eene zekere reserve in acht nemen; en terecht zal een Ministerie, desnoods, haar de noodzakelijkheid, om die reserve te betrachten, herinneren. Doch geheel iets anders is het, een benoeming door het praerogatief der Kroon te willen dekken. Die dat doet, tracht de ministeriële verantwoordelijkheid door autokratie te verdringen' (*Onuitgegeven parlementaire redevoeringen*, deel 6, p.20). Hier verwoordde Thorbecke een standpunt over benoemingen dat nog steeds gangbaar is: de Kamer moet zich omwille van de bestuurbaarheid niet met individuele benoemingen willen bemoeien, maar met een ruime opvatting van koninklijke kabinetten heeft dit niets van doen. De politieke strijd in 1866-1868 draaide om het recht van de koning en in het verlengde daarvan om de invloed van conservatieve elites op de besluitvorming. Hierbij probeerden de conservatieven via artikel 53 van de grondwet – *de uitvoerende macht berust bij den Koning* – de Kamer te omzeilen. Tegen de toevoeging van dit artikel aan zijn ontwerp had Thorbecke al bezwaar gemaakt in de *Bijdrage van 1848* – omdat hiermee meer gesuggereerd werd dan de bedoeling was. In de *Bijdrage* kritiseerde hij amendementen die de koning feitelijke macht over het leger en de koloniën gaven.

Bij de behandeling van de conservatieve tegenbeweging doet Slijkerman weinig met het materiaal dat naar voren is gebracht in de studie van Ronald van Raak, *In*

naam van het volmaakte. *Conservatisme in Nederland in de negentiende eeuw* (2001). De Aprilbeweging vormde volgens Slijkerman niet het decor voor een conservatieve coup – dit is het beeld dat de polariserende liberalen zelf creëerden (p.154). Inderdaad kan het optreden van het ministerie Van Hall niet als reactionair worden getypeerd. Maar: diens gematigde optreden kon koning, conservatieven en antirevolutionairen niet bekoren. Al vanaf 1852 werden op Paleis het Loo bijeenkomsten belegd om alternatieven voor ‘1848’ te bedenken. In 1856 maakte de koning in een missive duidelijk dat hij dacht aan een herziening van de grondwet, de kieswet en de gemeentewet, kortom: het stelsel van Thorbecke. Speelde deze latent reactionaire houding van de koning niet al een rol in 1853? Slijkerman vindt van niet, maar staft zijn opinies niet op basis van primair bronnenonderzoek. Bij zijn pretentieuze revisionisme wordt oudere historiografie nogal eens afgeserveerd, maar om te overtuigen is dan meer aanvullend onderzoek vereist. Eén voorbeeld. Bij de evaluatie van de volgens Slijkerman ontactische, weinig nationale houding van de liberalen in 1853 neemt hij het contemporaine conservatieve verwijt over dat Thorbeckes ministerie tevoren wel een regeling had getroffen met de Hervormde Kerk, waardoor het liberale verweer dat de staat kerken als gewone privaatrechtelijke verenigingen zag, werd ondermijnd. Slijkerman vat vervolgens Thorbeckes repliek samen (p.111), maar vermeldt niet dat Thorbecke er hier nadrukkelijk op wees dat de regeling met de Hervormde Kerk een persoonlijk initiatief was geweest van de op dat moment al afgetreden minster Nedermeijer van Rosenthal – een daad tegen de mening van de overige ministers, die hiervan pas op de hoogte waren toen de regeling in de openbaarheid kwam (*Onuitgegeven parlementaire redevoeringen*, deel 3, p.255). Thorbeckes lezing kan worden geverifieerd door de notulen van de ministerraad te raadplegen. Kranten

en de *Handelingen* zijn belangrijke bronnen, maar al snel komt dan beeldvorming centraal te staan, waar een meer feitelijk onderzoek vereist is.

Slijkermans studie naar het voorschrijdende inzicht over werking van de ministeriële verantwoordelijkheid heeft de meeste waarde als het gaat om de machtsstrijd tussen regering en parlement. In het doctrinaire systeem van Thorbecke ontstond bij een blijvend meningsverschil tussen minister en Kamer een patstelling in het proces van wetgeving. Het was dan aan de koning om te beslissen of Kamerontbinding of nieuwe verkiezingen noodzakelijk waren. De taak van de koning was ervoor te zorgen dat er een regering werd gevormd die in overeenstemming was met de wil van de meerderheid – maar die Kamermeerderheid kon dit niet zomaar afdwingen. Op den duur zijn hier de motie van afkeuring en wantrouwen uit voortgekomen – een vorm van parlementair gewoonterecht. Het strikte dualisme van Thorbecke was bedacht op revolutionaire ontsparingen – en wortelde daarmee in de denkwereld van de Restauratie. Toch bleef ook na de periode Thorbecke een zekere mate van dualisme tussen regering en parlement gewenst – waar Slijkerman spreekt van ‘het einde van het dualisme’ (p.384). Hoe dit residu van het dualisme in de praktijk werkte – of juist niet werkte – welke invloed de koning ook na 1868 nog kon uitoefenen bij kabinetsformaties: we komen het in deze studie niet te weten. *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid* bestaat daarvoor te veel uit impressies die wat mij betreft niet voldoen aan Slijkermans eigen norm van ‘de historiografische traditie van Leopold von Ranke, waarin kritische (objectieve) geschiedschrijving en bronnenkritiek vooropstaan’ (p.393).

Jan Drentje

Rijksuniversiteit Groningen