

De positie van de koning

Doorwerking van het Thorbeckeaanse dualisme

In maart 2012 werd door de Tweede Kamer een motie van D66 aangenomen om direct na de verkiezingen een Kamerdebat te laten plaatsvinden over de uitslag en de formatie. De Kamer kan nu bij de formatie het voortouw nemen en 'de koning' buitenspel zetten. Aannee van deze motie past bij de tendens om de schijn van politieke beïnvloeding door het staatshoofd zo veel mogelijk te vermijden.

Waarom Thorbecke (hier rechts) het systeem van de constitutionele monarchie - naar omstandigheden - de beste staatsvorm vond, blijft onduidelijk. Deze voorkeur ging niet terug op een emotionele band met het koningshuis. Voor hem was de koning niets meer dan 'het individu door geboorte op de troon verheven'.



in ons staatsbestel

In 2010 tekende zich voor het eerst in de politieke geschiedenis van ons land een Kamermeerderheid af voor de introductie van een ceremonieel koningschap (motie-Heijnen/Van Raak). De koning zou formeel geen hoofd van de regering meer zijn, bij kabinetsformaties geen rol spelen en niet langer het voorzitterschap bekleden van de Raad van State. Het debat volgde op de rommelige kabinetsformatie van zomer 2010. Het ceremonieel werd tijdens de onderhandelingen met de PVV gebruikskeerd doordat fractieleiders voorafgaand aan het bezoek aan de koningin al voorstellen voor de formatie deden. De indruk ontstond vervolgens dat de koningin haar vertrouweling, de vicevoorzitter van de Raad van State Herman Tjeenk Willink, inzette om partijen een lesje staatsrecht te geven. Curieus in dit verband is dat juist volkspartijen als de SP en de PVV zich voorstander tonen van een ceremonieel koningschap en zich regelmatig kritisch over de monarchie uitlaten, waar 'het volk' vanouds sterke banden met Oranje heeft.¹

Tijdens het Kamerdebat over de positie van 'de koning' werden geen nieuwe argumenten gehoord. De huidige constellatie geeft het staatshoofd de mogelijkheid van politieke beïnvloeding achter de schermen. Omdat deze invloed gebaseerd is op erfopvolging, blijft dit strikt genomen een anomalie in een democratisch staatsbestel. Deze rationalistische benadering van het koningshuis was tot voor kort vooral in de kringen van D66 en bij 'links' te horen. Zo vond Troelstra dat erfelijkheid wel geschikt is voor de paardenfokkerij, maar niet voor de bekleding van publieke ambten. De pragmatische tegenargumenten zijn ook bekend. Het debat over het ceremoniële koningschap is volgens velen *much ado about nothing*. Ook bij een ceremonieel koningschap blijft de mogelijkheid van informele beïnvloeding bestaan. Contact tussen het staatshoofd en de ministers blijft hoe dan ook noodzakelijk, aangezien de koningin een belangrijke rol speelt bij staatsbezoeken en handelsmissies, zoals premier Rutte in het Kamerdebat betoogde. Ook bezoeken aan maatschappelijke organisaties en manifestaties moeten inhoudelijk worden voorbereid. Bij dit alles geldt: de politieke invloed van de koning gaat precies zover als de ministers dit

toelaten. Uit Fasseurs analyse van de preciaire 'Greet Hofmans-affaire' in *Juliana & Bernhard*² blijkt dat de ministeriële verantwoordelijkheid ook bij grote druk van het hof steeds keurig overeind is gebleven. In een recente analyse van de positie van de koning benadrukt Ernst Hirsch Ballin het belang van neutrale instituties die het volatiele politieke spel een bedding geven. Hierdoor wordt het gezag van de overheid versterkt. Toch blijft er vaak een zekere argwaan bestaan bij een inhoudelijke invulling van het koningschap. In dit artikel wil ik een aantal historische achtergronden van de positie van de koning sinds 1848 nader toelichten en proberen aan te tonen dat deze 'koningskwesitie' goed beschouwd een echo is van het Thorbeckeaanse dualisme tussen regering en parlement.

God, Neêrland en Oranje

Much ado about nothing? Bij invoering van een ceremonieel koningschap staat er voor het meer bevindelijk protestantse deel van de Nederlandse bevolking wel degelijk iets op het spel. Zo schreef de gereformeerde historicus en lid van de Eerste Kamer, Roel Kuiper in *Trouw* (11 november 2010): 'De Oranjes danken hun positie niet aan de grondwet, maar aan hun optreden voor de vrijheden van Nederland, de godsdienstvrijheid en politieke vrijheid voorop. Zonder de cruciale rol van de Oranjes zou Nederland als zelfstandige staat er

'Zo vond Troelstra dat erfelijkheid wel geschikt is voor de paardenfokkerij, maar niet voor de bekleding van publieke ambten'

nooit gekomen zijn.' Deze opvatting heeft een lange traditie. De Nederlandse Opstand zou zonder het breekijzer van de radicale calvinisten en de bijzondere rol van Willem van Oranje niet hebben geleid tot de Republiek. In de band tussen Nederland en Oranje komt in deze opvatting Gods voorzienigheid tot uitdrukking. De trits God, Neêrland en Oranje maakt deel uit van het traditionele natiebesef in calvinistische kringen – tegenwoordig in de zogenaamde *bible belt*, een smalle strook die van het westen van Overijssel naar Zeeland

Jan Drentje (1962) promoveerde in 2004 op de biografie *Thorbecke, een filosoof in de politiek*. Hij is rector van het Deltion Sprint Lyceum (VAVO) te Zwolle en tevens als onderzoeker politieke geschiedenis verbonden aan het Kossmann Instituut (RUG). Dit artikel is een actualisering en bewerking van een bijdrage aan het tijdschrift *Openbaar Bestuur* nr.6/7 (2011).

► In het initiatiefvoorstel van de PVV (Elissen en Helder, sept. 2011) werd gesteld dat de huidige positie van de Koning niet past in 'een moderne democratie'.

► Cees Fasseur, *Juliana & Bernhard, Het verhaal van een huwelijk 1936 - 1956*, Balans, 2008.

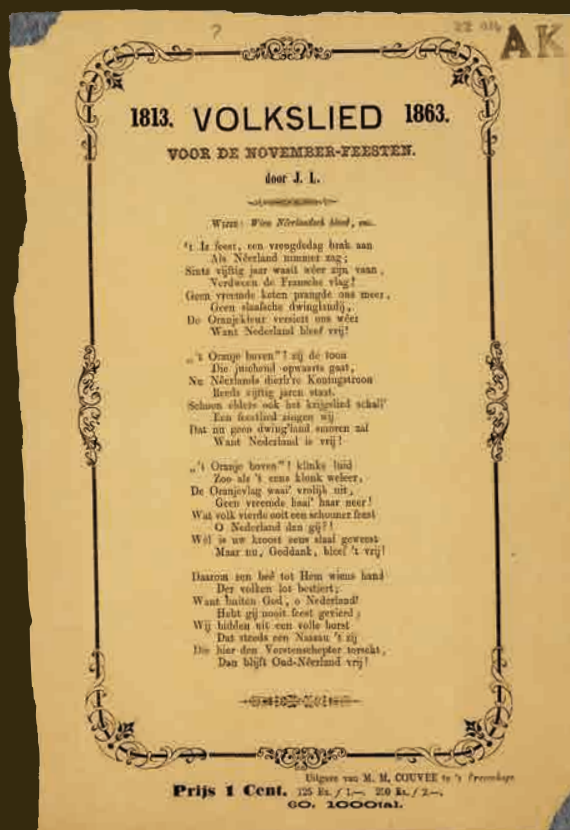
Rechts: Tekst van een feestlied ter gelegenheid van de viering van vijftig jaar koningschap in 1863.

loopt en waar trouwe kerkgang nog voorkomt. In de negentiende eeuw is deze opvatting verwoord door Groen van Prinsterer. In de debatten over de viering van vijftig jaar koninkrijk in 1863 verwees hij bijvoorbeeld naar de bijzondere, buitenconstitutionele band tussen Nederland en Oranje. Interessant is hoe in 2013 de festiviteiten rond tweehonderd jaar koningschap vorm zullen krijgen. De viering zal beslist minder gevoelig liggen dan in 1863, toen Groen frontaal botste met Thorbecke, die niets wilde weten van een informeel, buitenwettelijk koningschap. In plaats van nationale dankdagen en Oranjefeesten lanceerde deze het plan om ter ere van de festiviteiten een nieuw paleis voor de Staten-Generaal te laten bouwen – een plan dat de instemming had van Koning Willem III en volgens de historicus Pieter Geyl zelfs van de koning afkomstig was.³ Het feest van 1813 zou op deze manier een feest van de *constitutionele* monarchie worden en dat stuitte op verzet in confessionele kringen. Thorbecke ontving zelfs doodsb bedreigingen en moest tijdens festiviteiten in Den Haag worden bewaakt.⁴ Gelukkig gebeurde er niets. Ook van de plannen voor nieuwbouw voor de Staten-Generaal kwam overigens niets terecht. In de ogen van veel Nederlanders 'ontkoningde' Thorbecke de Oranje vorst te veel. Toch speelde ook in Thorbeckes stelsel de koning een belangrijke rol.

Verschuilen achter de koning

Zoals bekend had Thorbecke bij de grondwetswijziging van 1848 een einde gemaakt aan de mogelijkheid van een daadwerkelijk koninklijk bewind door het invoeren van de ministeriële verantwoordelijkheid. De - inmiddels - klassieke bepaling overgenomen uit de Franse *Charte* luidde: de koning is onschendbaar, de minister is verantwoordelijk. In de uitleg van Thorbecke betekende deze 'onschendbaarheid' dat ministers aan de Staten-Generaal verantwoording moesten afleggen voor bestuur en wetgeving. In een debat kon de minister zich niet verschuilen achter 'de wil van de koning' – een stoplap om een debat te ontwijken of voortijdig te beëindigen.

In algemene zin ging het Thorbecke om de kwaliteit van het debat, de argumentatie die tot wetgeving leidde. Een vrij debat tussen onafhankelijke ministers en Kamerleden moest deze kwaliteit bevorderen. Het politiek buitenspel zetten van de koning kwam scherp tot uiting in het nieuwe reglement voor de zoge-



naamde kabinetsraad.⁵ Tot dan toe zat de koning deze raad voor en kon hij uit dien hoofde het overleg beïnvloeden. Thorbecke maakte hier een einde aan. Bij afwezigheid van de koning konden de ministers met meerderheid van stemmen besluiten nemen. In de toenmalige verhoudingen was hier grote politieke moed voor nodig. Bekend is dat Willem III in die jaren een enorme hekel had aan Thorbecke en regelmatig dreigde de eerste minister te laten ophangen.

Gelet op de moeizame verhouding met de koning is het de vraag waarom Thorbecke het systeem van de constitutionele monarchie - naar omstandigheden - toch de beste staatsvorm vond. Deze voorkeur ging niet terug op een emotionele band met het koningshuis. Voor hem was de koning niets meer dan 'het individu door geboorte op de troon verheven'.⁶ Er was geen sacrale betekenis: 'Ons koningschap heeft geen andere zetel dan de Grondwet, noch enig recht dan hetgeen op de Grondwet rust'.⁷ Thorbecke wilde de vorst niet aanduiden met 'soeverein' aangezien hiervan de suggestie uit zou gaan dat er geen macht boven die van de vorst ging. Indien een vorst buiten de kaders van de grondwet zou treden, kon hij worden afgezet.

In de context van de eerste helft van de negentiende eeuw was er goed beschouwd

► P. Geyl, '1813 herdacht in 1863' in: Geyl, *Pennenstrijd over staat en historie* (Groningen 1979) 275. Zie ook: Jouke Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888* (Amsterdam 2008), H3.

► Drentje, Thorbecke, een filosoof in de politiek (Amsterdam 2004) 452-454.

► G.J. Hooykaas, 'Het reglement van de Raad van Ministers van 1850: beschouwingen en bescheiden over 'Thorbeckes eigenlijke revolutie', in: *Figuren en figuren, acht opstellen aangeboden aan J.C. Boogman* (Groningen 1979) 169-192.

► Hooykaas, 'Het individu op de troon', Thorbecke en de monarchie, *De negentiende eeuw* 15 (1991) 46-55.

► Hooykaas, *De briefwisseling van J.R. Thorbecke*, deel V (Den Haag 1996) 11.

geen alternatief denkbaar voor de monarchie. Een pleidooi voor een republiek zou politieke zelfmoord hebben betekend. De Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden was in 1795 roemloos ten onder gegaan en kon vanwege de bestuurlijke zwakte geen voorbeeld meer zijn. Een moderne republikeinse staatsvorm riep sterke associaties op met de radicale fase van de Franse Revolutie die op de Terreur (1793) was uitgelopen. Ook voor de periode van de Bataafse Republiek bestond weinig sympathie. De grondwet van 1798 was met behulp van Franse bajonetten opgelegd en was alleen mogelijk geweest door uitsluiting en gevangenzetting van tegenstanders. Het denken over de politiek in de periode van de Restauratie (1813-1848) werd sterk bepaald door het zoeken naar stabiliteit. Versterking van het monarchale gezag in Europa was de uitkomst geweest van het Congres van Wenen (1814-1815). Echter: zowel de bestuurlijke ervaring van de Napoleontische periode als de toegenomen invloed van de burgerij kon niet meer ongedaan worden gemaakt. Het was de vraag hoe burgerinvloed en politieke stabiliteit konden samengaan. Daarvoor werd een centraal gezag noodzakelijk gevonden. De liberale burgerij accepteerde in de negentiende eeuw de introductie van de monarchie zonder veel morren, maar toch bleef Nederland, zoals Fasseur het uitdrukt, een gekroonde republiek vanwege het sterk burgerlijke stempel.

Vrijheid in een sterke staat

In zijn denken over de staat is Thorbecke, meer dan de meeste van zijn tijdgenoten, beïnvloed door het Europese politieke debat hierover. Na zijn promotie in Leiden maakte hij een vier jaar durende studiereis langs Duitse universiteitssteden. Hij beleefde er een romantisch- existentiële crisis en raakte in de ban van de zogenaamde idealistische filosofie van onder anderen Fichte, Hegel en Schelling. Deze manier van denken over de vraag hoe het menselijke (vrijheids)bewustzijn samenhangt met het grotere geheel van de geschiedenis had ook politieke connotaties. Zo probeerde Hegel in zijn rechtsleer de toegenomen burgervrijheid sinds de Franse Revolutie te consolideren in een sterke staat. Autoriteit en vrijheid moesten elkaar niet uitsluiten. Politieke denkers in het Duitse cultuurgebied waren meestal voorstander van een parlementair systeem, maar daarbinnen moest de vorst een eigen positie behouden. De oplossing werd

gezocht in het zogenaamde dualisme. Het parlement kreeg bijvoorbeeld het begrotingsrecht, maar de koning en zijn ministers regeerden op eigen gezag. Dit hield onder andere in dat de koning de ministers benoemde en ontsloeg naar welgevallen. Vaak werd een tweekamersysteem bepleit, waarbij de adel zitting had in de Eerste Kamer. Thorbecke is door dit Duitse vertoog over een sterke, stabiele staat beïnvloed. In de lijn van Hegels rechtsfilosofie heeft hij steeds het primaat van het publiekrecht over het privaatrecht bepleit. De burger-vrijheid vond dientengevolge haar grens in het recht van de staat – dat in het teken stond van het algemeen belang.

Deze Duitse politieke invloed is vanaf Thorbeckes aanstelling in 1825 als hoogleraar aan de universiteit van Gent in toenemende mate aangevuld met het denken van de Franse doctrinaire liberalen. Deze groep liberale we-

‘Bekend is dat Willem III in die jaren een enorme hekel had aan Thorbecke en regelmatig dreigde de eerste minister te laten ophangen’

tenschappers en journalisten rond de historicus-politicus François Guizot probeerde een midden te vinden tussen de uitersten van radicale democraten en conservatieve monarchisten. De vraag stond centraal hoe in de sterk gerevolutionariseerde Franse politieke verhoudingen kon worden gezorgd voor stabiel bestuur. Ook Guizot vond de oplossing in een dualistische verhouding tussen regering en parlement. De koning benoemde de ministers, die een eigen verantwoordelijkheid hadden. Zonder instemming van het parlement konden er echter geen wetten worden aangenomen. In de opvatting van de doctrinaire liberalen hing alles af van de parlementaire besluitvorming die in een redelijk debat tussen ministers en volksvertegenwoordigers tot stand zou moeten komen. Argumenten en niet het machtswoord zouden de doorslag moeten geven en tot goed bestuur leiden. In feite moest het parlementaire systeem de heerschappij van de rede bevorderen. Cruciaal was de kwaliteit van de parlementariërs. Guizot sprak van een *nouvelle aristocratie* – een elite van het verstand die uit verschillende lagen van de maatschappij moest worden gerekruteerd. Hier werd de notie van een erfelijke adel losgelaten. De nieuwe adel was de adel van de geest. Wetenschap en politiek hingen in deze visie sterk samen. Politiek ►

gaf een antwoord op de vragen van de tijd. Aan zowel de formulering van de vragen als van de antwoorden lag een wetenschappelijke analyse van de tijd ten grondslag. Deze Franse liberalen accepteerden de democratische ontwikkeling van de samenleving. Het censuskiesrecht was voorlopig de beste oplossing totdat scholingsgraad en welvaart van de bevolking algemeen kiesrecht mogelijk zouden maken. Thorbecke is ook door dit Franse discours beïnvloed.⁸ Vanaf 1830 domineerden de doctrinairers de Franse politiek en kon hij via de Franse kranten en gedrukte parlementaire redevoeringen hun verrichtingen volgen. Guizot cum suis bevorderden de vrijhandel, maar namen ook staatsinitiatieven als het ging om

‘Op de rol van de koning bij formaties en benoemingen is opvallend weinig kritiek geuit’

onderwijs en de infrastructuur. In de loop van de jaren veertig kwam het regime van Guizot onder druk te staan. De nadruk op bestuurlijke stabiliteit stond op gespannen voet met de wens tot meer democratie. Om die reden verwijderde ook Alexis de Tocqueville zich van zijn leermeester. Onder invloed van het denken van de doctrinairers en Tocqueville schreef Thorbecke zijn beroemde essay ‘Over het hedendaagsche staatsburgerschap’ (1844) waarin hij zowel de centralisatie van de staat als de democratisering van de maatschappij erkende en vaststelde dat algemeen kiesrecht in de lijn van de historische ontwikkeling lag. De Europese veenbrand van de revolutie brak in 1848 opnieuw uit en maakte in de Nederlandse verhoudingen het constitutionele moment van Thorbecke mogelijk.

Driedubbel dualisme

Zowel als minister als leider van de liberale oppositie in de Kamer zou Thorbecke vrij consequent vorm geven aan een dualistische manier van politiek bedrijven. Het benoemingsrecht van de ministers door de koning speelde hierbij een belangrijke rol. Dit moest voorkomen dat ministers ‘lakeien’ van het parlement werden. Ze behielden een eigen verantwoordelijkheid als het ging om voorstellen tot wetgeving. Ook het parlement had een eigen verantwoordelijkheid. Kamerleden werden gekozen zonder last of ruggespraak ten opzichte van de kiezers. Dit was een breuk met de praktijk van het getrapte kiessysteem van voor 1848 waarbij afgevaardigden dikwijls een opdracht

van de kiescolleges meekregen. In de nieuwe politieke verhoudingen moest het gaan om de kwaliteit van het vrije debat. In dat opzicht was Thorbecke een kind van de Verlichting: de rede moest uiteindelijk prevaleren boven de emotie. Niet de waan van de dag of politieke ‘hartstogten’ moesten de doorslag geven, maar het politieke verstand. Dit resulteerde in een driedubbel dualisme: tussen koning en ministers, ministers en het parlement, parlement en kiezers.⁹

Na verkiezingen had de koning tot taak een ministerie in het leven te roepen dat in overeenstemming was met de uitslag. Een ministerie moest immers kunnen rekenen op steun van de Kamer. In Thorbeckes stelsel was niet vastgelegd wat er moest gebeuren als de koning een regering in het zadel hield die deze steun niet had. Ook bevatte de grondwet geen regels voor de formatie. In de praktijk maakte de koning gebruik van formateurs. Kortom: formele regels voor een motie van afkeuring of wantrouwen waren er niet. Thorbecke vertrouwde op de flexibiliteit van het stelsel. Bij duurzame conflicten tussen regering en Kamer stagneerde het proces van wetgeving en kon de koning weinig anders doen dan nieuwe verkiezingen uitschrijven. Maar: ook het formeren van een nieuwe regering behoorde tot de mogelijkheden.

Het primaat van het parlement moest echter nog wel worden bevochten. Conservatieve en antirevolutionaire parlementsleden hielden vast aan de notie dat de koning de uitvoerende macht bezat. Tegen Thorbeckes zin was in de uiteindelijke redactie van de grondwet een artikel opgenomen waarin werd gesteld dat de uitvoerende macht bij de koning berustte. Conservatieven grepen dit artikel aan om daadwerkelijk koninklijke kabinetten te vormen: met ruimte voor politieke invloed van de koning en beperking van de macht van de Kamer tegenover de ministers. Toen het conservatieve ministerie-Van Zuylen-Heemskerk (1866-1868) werd geconfronteerd met een onwillige liberale meerderheid in de Kamer, werd geprobeerd door het uitschrijven van nieuwe verkiezingen de oppositie te breken. Deze optie van herhaalde Kamerontbindingen was eerder met succes beproefd in Pruisen, waar Bismarck zijn plannen voor hervorming van het leger wilde doorvoeren tegen de wil van een overwegend liberaal parlement. In de Duitse context heeft deze optie uiteindelijk gewerkt – mede dankzij succesvolle militaire campagnes die de Duitse

► Drentje, ‘Thorbecke revisited. De rol van het doctrinaire liberalisme in de Nederlandse politiek’, *BMGN* 126-4 (2011) 3-28.

► Samengevat in Thorbeckes ‘Narede’, opgenomen in zijn *Parlementaire redevoeringen*, deel VI (Deventer 1870) V-XX.

eenheid forceerden (1871). Daarmee behield de uitvoerende macht in het Duitse stelsel een autoritaire trek. In de Nederlandse context heeft de conservatieve interpretatie van de grondwet het verloren. Een regering kon niet aanblijven zonder steun van het parlement. Wel bleven er verschillende opties bestaan bij conflicten. Een conflict kon beperkt blijven tot een ministercrisis, een regering kon doorgaan in een andere samenstelling of er konden nieuwe verkiezingen worden uitgeschreven.

Rondje langs de koning

Thorbeckes strikte dualisme werd al gekritiseerd tijdens zijn leven door onder anderen de Groningse liberaal Samuel van Houten. Deze bepleitte een Engels stelsel, waarbij ministers tevens Kamerleden waren.¹⁰ Van Houten wilde hiermee bereiken dat thema's die bij de verkiezingen centraal hadden gestaan, direct konden worden vertaald in wetgeving. In een dualistisch stelsel moest afgewacht worden wat de ministers zouden voorstellen. Hiermee verwoordde hij een ander uiterste dat formeel geen status heeft gekregen. In de Haagse praktijk ontstond echter wel meer overleg tussen Kamerleden en ministers dan Thorbecke had gewild. Bij een te veel aan vooroverleg werd de uiteindelijke behandeling van wetten in de

Kamer een rituele dans. Bij te weinig overleg bestond het risico van ongewenste fricties. Door de opkomst van politieke partijen aan het eind van de negentiende eeuw werd de tendens tot vooroverleg en het maken van afspraken versterkt, maar een zekere afstand tussen regering en parlement bleef doorgaans gewenst. Op de rol van de koning bij formaties en benoemingen is opvallend weinig kritiek geuit. Ook in liberale kring werd eind negentiende eeuw in toenemende mate belang gehecht aan de monarchie. Bevreesd als veel liberalen waren voor het uiteenvallen van de Nederlandse natie als gevolg van de opkomende partijpolitiek en de polarisatie tussen partijen, kreeg het koningshuis een meer affectieve, symbolische betekenis. Het aantreden van de achttienjarige koningin Wilhelmina in 1898 gaf aanleiding tot uitingen van een nationale Oranje-euforie. Hier smolten de liberale wens tot nationale eenheid - als tegenwicht voor de maatschappelijke pluriformiteit - en de protestantse gehechtheid aan Oranje als hoeder van de protestantse identiteit ineen. Koninginnedag, Prinsjesdag met Gouden Koets: het nationale gevoel werd geritualiseerd - en met succes want anno 2012 bestaan deze rituelen nog steeds en geldt 'het Oranjegevoel' als een belangrijke samenbindende factor. De vrouwen van Oranje hebben het er in dit opzicht beter van afgebracht dan hun mannelijke voorgangers in de negentiende eeuw, wat een zekere hypotheek legt op troonopvolger Willem-Alexander. De rol van de koning bij kabinetsformaties is eind negentiende eeuw in betekenis afgenomen. In de praktijk volgde het staatshoofd de adviezen op die hij krijgt van onder andere fractie- en Kamervoorzitters. Colijn beriep zich in 1939 nog wel op de wil van de vorstin bij de vorming van een kabinet met te weinig steun in de Kamer, maar dit viel al na twee dagen. Vanaf de jaren zeventig geldt verder de ongeschreven regel dat de grootste partij het initiatief bij de formatie heeft en in principe ook de minister-president levert. Het staatshoofd speelt inmiddels geen inhoudelijke rol meer bij de benoeming van de ministers. De consultatierondes tijdens formaties bij de koningin hebben een sterk ritueel karakter. Gelet op de grote invloed van fracties tijdens de formatie en daarmee op de inhoud van de gedetailleerde regeerakkoorden is er de facto een monistische praktijk ontstaan. Als bovendien regering en coalitiepartners in de Kamer veelvuldig vooroverleg plegen, wordt politieke

► Samuel van Houten, *De staatsleer van mr. J.R. Thorbecke* (Groningen 1872).



► Herziening van de Grondwet, 1848.

besluitvorming een vorm van bestuurlijk overleg – zonder een daadwerkelijke tegenkracht in het parlement. In de Haagse werkelijkheid is het koningschap al in hoge mate ceremonieel. Het dualisme tussen regering en parlement zoals Thorbecke dat voorstond, vindt geen anker meer in de positie van de koning. Dientengevolge is het dualisme een fantoom geworden in onze staatsinrichting.

Doorwerking van het dualisme

Een zekere mate van dualisme wordt echter nog steeds heilzaam geacht voor de politieke besluitvorming. Bij een vrijere verhouding tussen regering en parlement kunnen afwijkende inzichten en analyses invloed hebben op de besluitvorming en wint de parlementaire representatie aan belang. De notie van dualisme speelde zelfs een belangrijke rol in de populistische Fortuynrevolte. Fortuyn had de neiging tot monisme van de Paarse kabinetten scherp gekritiseerd. In de regeringsverklaring van Balkenende I werd expliciet betoogd dat het afgesloten *Strategisch Akkoord* met de VVD en de LPF meer ruimte wilde geven aan oppositie en opvattingen uit de samenleving zodat het vertrouwen in de democratie kon worden hersteld. Het monisme van de Paarse kabinetten – politiek als ‘zakelijk’ bestuur – werd expliciet als een van de oorzaken van de politieke crisis genoemd. Nu viel Balkenende I weliswaar al na 86 dagen en werd het dualisme snel ingevuld voor de zekerheden van het monisme, maar de kritiek op de dwang van te sterk bindende en gedetailleerde regeerakkoorden is beslist niet verstomd. Nu de afspraken tussen

debat waarvan de uitkomst vooraf vaststond als gevolg van vooroverleg tussen regering en Kamerleden ‘apenspel’.

Bij een sterke inperking van het vrije debat bij besluitvorming prevaleert het machtsaspect al snel boven de inhoud. Hierdoor wordt de werking van de parlementaire representatie belemmerd. Kamerleden zijn bovendien meestal politieke werknemers in dienst van hun partij, zodat het stemgedrag weinig verrassend is. Kritiek hierop kan worden afgedaan als parlementaire folklore, omdat de ruimte voor individuele Kamerleden in de Haagse praktijk nu eenmaal beperkt is. Toch is de figuur van de onafhankelijk oordelende volksvertegenwoordiger niet uit onze politieke cultuur verdwenen zoals blijkt uit het rapport *Met één stem meer* van het in 2006 ingestelde Burgerforum. Een groep van 140 burgers afkomstig uit alle delen van het land en lagen van de bevolking moest adviseren voor een nieuw kiesstelsel. In het eindverslag werd bepleit de positie van individuele afgevaardigden te versterken door voorkeurstemmen meer gewicht te geven. Dat dit advies zonder veel plichtplegingen terzijde is geschoven doet niet af aan de impliciete verwachtingen binnen onze politieke orde: politieke vertegenwoordigers hebben een eigen verantwoordelijkheid die uitstijgt boven fractie-discipline en regeerakkoorden. Kritiek op de formatie van kabinetten in de laatste jaren gaat goed beschouwd niet over

‘De kritiek op de dwang van te sterk bindende en gedetailleerde regeerakkoorden is beslist niet verstomd’

fracties niet meer gelegitimeerd worden door de in zuilen verenigde achterban, ontstaat er meer onvrede met de Haagse praktijk van vooroverleg tussen regering en coalitiepartners. LPF-minister Hilbrand Nawijn noemde de Tweede Kamer in december 2002 om die reden ‘één groot ritueel’. Geert Wilders liep met zijn fractie uit de Kamer weg toen CDA-fractievoorzitter Pieter van Geel bij de behandeling van door het kabinet voorgestelde crisismaatregelen (maart 2009) liet weten dat de ruimte voor wijzigingen ‘buitengewoon beperkt’ was – waardoor het debat verder weinig zin meer had. Thorbecke noemde een

Het aantreden van de achttienjarige koningin Wilhelmina in 1898 gaf aanleiding tot uitingen van een nationale Oranje-euforie.





De PVV-fractie loopt boos weg nadat duidelijk werd dat een debat over crisismaatregelen weinig zin meer had omdat er toch geen wijzigingen meer konden worden doorgevoerd. Thorbecke noemde een debat waarvan de uitkomst tevoren vaststond als gevolg van vooroverleg tussen regering en Kamerleden 'apenspel'.

de positie van de koning maar over de geringe invloed van de kiezer. Als gevolg van de ontzuiling is de band tussen kiezer en partij in toenemende mate op het profiel van de lijsttrekker gebaseerd. Lijsttrekkers afficheren zich steeds meer als kandidaat-premiers, maar de gekozen premier bestaat formeel niet. De kiezer moet afwachten wat er voor regering uit het formatiespel tevoorschijn komt. Er is een praktijk ontstaan dat de grootste partij het initiatief tot kabinetsvorming mag nemen. In feite is dit een informele variant van de gekozen formateur. In 2010 mocht Rutte als winnaar van de verkiezingen met behulp van een keur van informateurs proberen een coalitie tot stand te brengen. En: hij werd uiteindelijk ook premier. Niet goed voorstelbaar is welke winst er behaald wordt als de koning hierbij geen intermediaire rol meer zou spelen. Ook de Kamer zou Rutte het initiatief hebben gegeven. Misschien zou er een debat zijn gehouden over de gewenste coalitie, maar dergelijke debatten hebben weinig betekenis. Immers: pas aan de beslotenheid van de onderhandelingsstafel blijken de mogelijkheden en worden er zaken gedaan.

Werkelijke problemen

In het Thorbeckeaanse stelsel waarborgde de bijzondere rol van de koning een dualistische verhouding tussen regering en parlement. Die

rol kan en mag de koning niet meer spelen. Het voorstel tot een ceremonieel koningschap bevestigt in de huidige verhoudingen dan ook de sterk monistische verhoudingen tussen regering en Kamer. De Kamer richt haar pijlen hiermee op één van de minst politiek relevante delen van ons staatsbestel en maskeert hiermee de werkelijke problemen van de politieke representatie waarbij kiezers te weinig te kiezen hebben en het dualisme tussen regering en parlement nauwelijks betekenis heeft. Als gevolg hiervan heeft het politieke proces bij verkiezingen, formatie en in debatten over wetgeving een te hoog retorisch gehalte gekregen. Het schrille populisme van de PVV is hier de paradoxale uitvergroting van en daarmee een crisisverschijnsel van het systeem als zodanig.¹¹ ■

► De manier waarop het huidige bestel populisme genereert wordt blootgelegd in Willem Schinkels *De nieuwe democratie*. Naar andere vormen van politiek (Amsterdam 2012).

Literatuur

- Aurelian Craiutu, *Liberalism under siege: the political thought of the French doctrinaires*, Lanham, 2003
- Aurelian Craiutu, *Moderation in French political thought 1748-1830*, Princeton, 2012
- Cees Fasseur, *De gekroonde republiek*, Amsterdam, 2011
- Ernst Hirsch Ballin, *De Koning. Continuïteit en perspectief van het Nederlandse koningschap*, Den Haag, 2012
- Coos Huijsen, *Nederland en het verhaal van Oranje*, Amsterdam, 2012
- J.P. Rehwinkel, *De minister-president. Eerste onder gelijken of gelijke onder eersten?* Zwolle, 1991