

“De aanspraak der Natie”

Het koninklijk recht van kamerontbinding
en de rol van de kiezer

Rede

uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van
hoogleraar in “het parlementaire stelsel: rechtsnormen
en machtsverhoudingen” aan de Universiteit
Maastricht, op vrijdag 19 november 2004

Prof. dr. J.Th.J. van den Berg

*Mijnheer de Rector Magnificus,
Dames en Heren,*

[1] Het goede voorbeeld van 1853

Floris van Hall en Dirk Donker Curtius hadden in 1853 nog zó zeer het goede voorbeeld gegeven.¹

Toen Paus Pius IX in het voorjaar van 1853 de bisschoppelijke hiërarchie in de Nederlandse kerkprovincie had hersteld, leidde dat tot een protestantse volksopstand met licht hysterische trekken. Een meer beschaafde uiting daarvan was een petitie aan koning Willem III, waarin werd gevraagd de komst van de bisschoppen naar vermogen tegen te gaan. De petitie, voorzien van 200.000 handtekeningen, werd de koning aangeboden tijdens zijn jaarlijks bezoek aan de hoofdstad Amsterdam. Over de vraag hoe hij daarop moest reageren was door het kabinet-Thorbecke advies uitgebracht: de koning zou zich neutraal en formeel moeten opstellen; de nieuwe Grondwet liet immers geen ruimte voor regeringsingrijpen. De koning hield zich niet aan Thorbeckes advies, onder andere omdat hij sympathiseerde met de antikatholieke Aprilbeweging. Toen de ministers dat constateerden, dienden zij allen hun ontslag in. Daar had de koning op gerekend. Al vóór de formele ontslagaanvraag had hij gesproken met de Amsterdamse advocaat en oud-minister, F.A. van Hall, over de vorming van een nieuw kabinet. Die had zich vervolgens verzekerd van de steun van D. Donker Curtius, de man die in 1848, als minister van Justitie, de grondwetsvoorstellen door de beide Kamers had weten te loodsen.

De beide heren waren onmiskenbaar liberaal maar geen vrienden van de doctrinaire en lichtelijk rancuneuze Thorbecke. Dus moesten zij rekenen op ernstige weerstand in de Tweede Kamer onder Thorbeckes aanhangers, liberalen en katholieken, die waarschijnlijk een meerderheid tegen Donker en Van Hall in het geweer zouden brengen. Wijselijk verzocht hun kabinet derhalve de koning om de Tweede Kamer te ontbinden, hoewel er strikt genomen nog geen conflict was tussen regering en Tweede Kamer.² De beide heren wilden het er echter niet op aan laten komen en in de verhitte gemoederen van april 1853 was dat te begrijpen. De aanhangers van Thorbecke en de liberale pers reageerden uiteraard furieus op de kamerontbinding: hun politieke held werd immers midden uit zijn grote en verdienstelijke arbeid op Binnenlandse Zaken verwijderd, ofschoon de Kamer hem aldoor had gesteund. Dat er sinds 1851 weinig meer uit Thorbeckes handen was gekomen en zijn kabinet als los zand aan elkaar hing, bleef daarbij onbesproken.³

Van Hall en Donker besloten daarom het verzoek tot ontbinding van de Tweede Kamer te voorzien van een openbare toelichting.⁴ Daarin gingen zij in op de redenen voor de gewenste ontbinding – vooral rust brengen in het land – maar gaven zij eveneens aan wat hun kabinet met een eventueel kiezersmandaat zou gaan doen. Daarin waren opgenomen: ongewijzigd behoud van de Grondwet van 1848 (ter geruststelling van liberale en katholieke kiezers), een wet op de kerkgenootschappen (ter geruststelling van de opstandige protestanten) en mogelijk wijzigingen in de Gemeentewet en Provinciewet. Belangrijk hieraan: de samenstelling van een nieuw kabinet en de formulering van zijn politieke programma gingen *vooraf* aan de ontbinding van de Tweede Kamer. Voor de kiezer was dus duidelijk waarvoor of waartegen hij zich kon uitspreken. In de woorden van Van Hall en

Donker: de Natie “heeft er aanspraak op, te weten, wat zij van een nieuw opgetreden bestuur mag wachten”.

Dat is nu wat ik hun “goede voorbeeld” noem. Bij ontbinding van de Tweede Kamer moet duidelijk zijn voor welk regeringsbeleid kan worden gekozen. Maar, heeft goed voorbeeld hier goed doen volgen? Die vraag zal ons verder vanmiddag bezig houden.

[2] De Grondwet van 1848 en Kamerontbinding: het normatieve kader

Door de grote Grondwetsherziening van 1848 werden twee vormen van kamerontbinding geïntroduceerd⁵. Een wijziging van de Grondwet zou voortaan verplicht samengaan met ontbinding van beide kamers der Staten-Generaal, nadat het wijzigingsvoorstel in eerste lezing door de kamers zou zijn aanvaard. Zo zouden de kiezers zich, door hun voorkeur voor voor- of tegenstanders van deze wijziging, kunnen uitspreken over de herziening. Een verkiezing die dichtbij het referendum stond⁶. En staat, want nog immer gaat grondwetsherziening gepaard aan kamerontbinding, al beperkt die zich sedert 1995 tot de Tweede Kamer.

Daarnaast kent de Grondwet sinds 1848 de regering de bevoegdheid toe tot ontbinding van ofwel de Tweede of de Eerste Kamer. Daaraan zijn geen voorwaarden verbonden, maar de regering zal daartoe besluiten indien zij redenen heeft te twijfelen aan de representativiteit van een dezer kamers onder haar respectieve kiezers. Die twijfel zou kunnen opkomen bij een conflict tussen regering en parlement over voorgenomen wetgeving of over het regeringsbeleid. In dit geval spreken wij daarom van “conflictontbinding”. In zulke conflicten dienen kiezers op te treden als arbiter tussen regering en parlement.

In de praktijk van de eerste decennia na 1848 zou het recht van ontbinding hoofdzakelijk dienen om conflicten te beslechten tussen de koning en hem welgezinde ministers enerzijds en hem weerstrevende kamermeerderheden anderzijds. Bij deze gevechten om de macht des konings zou het parlement uiteindelijk als de sterkste boven komen drijven⁷. Nog niet in 1853, want toen wisten Van Hall en Donker zich van een koningsgezinde - of zo men wil: antikatholieke – meerderheid te verzekeren, zij het niet voor lange tijd⁸.

In diezelfde eerste decennia na 1848 werd het recht van ontbinding gezien als een persoonlijk recht van de koning, al moesten ministers voor een besluit daartoe verantwoordelijkheid aanvaarden. Ministers dienden het vertrouwen van de koning te genieten, niet per se dat van het parlement. Pas vele jaren later zou het parlementaire vertrouwen beslissend worden voor handhaving of verwijdering van ministers⁹.

Toch is er in het geval van kamerontbinding een rol gebleven voor de koning, of beter nog: voor elk staatshoofd, hetzij koning hetzij president, in een parlementaire democratie¹⁰. Om bij het koningschap te blijven, zowel in Groot-Brittannië als in België en Spanje kent de constitutie alsmede de bijbehorende doctrine aan de persoon van de koning een rol van betekenis toe als het gaat om een ontbindingsbesluit. Nu niet meer om de koning te laten beslissen wie hij als ministers om zich heen wil, maar ter voorkoming van al te gretige pogingen om een parlement naar believen te vervangen. Ontbindingsbesluiten zijn immers bijna steeds riskant, omdat zij pogen de politieke verhoudingen te forceren ten gunste van de regering en haar parlementaire vrienden en tegelijk omdat ze bijna altijd een breuk betekenen in het mandaat dat kiezers hebben gegeven voor een bepaalde termijn. Die valt niet naar believen in te korten, tenzij daar overtuigende argumenten voor

bestaan. Niet toevallig bepaalt de Spaanse Grondwet¹¹ dat de koning er is om op de goede democratische zeden te letten en dus dat hij het is die de *Cortes Generales* ontbindt. De Spaanse regering heeft zijn steun nodig voor ontbinding. Ook de Belgische doctrine kent aan de koning een “zeden bewakende rol” toe als het gaat om kamerontbinding, al heeft die onder de federalisering wel te lijden gehad¹². Ongeveer hetzelfde geldt voor Denemarken; het Zweedse en het Noorse koninkrijk kennen geen ontbindingsrecht.

A fortiori geldt deze “zeden bewakende rol” misschien wel in de Britse situatie. Kamerontbinding is daar de standaardprocedure om verkiezingen uit te schrijven. Er geldt slechts een maximumtermijn van vijf jaren alvorens de regering verplicht is tot ontbinding van het Lagerhuis over te gaan. Een regering, in feite de *Prime Minister*, heeft echter de vrijheid die periode naar welgevallen te bekorten. Toch is er in de doctrine overeenstemming over dat zulk besluit niet dan met expliciete steun van de koning mogelijk is; juist daar waar ontbinding de normale praktijk is en niet de uitzondering, zoals in continentaal Europa. Die consensus is er onder “oude” staatsrechtgeleerden, zoals Dicey en Jennings, maar ook bij de jongere vakbroeders zoals Bogdanor¹³. Misschien zult U zeggen: ach, dat is de doctrine en die is vaak meer op de hand van de koning dan de politieke praktijk. Maar wat dacht U van Tony Benn, de radicaal-linkse Labourparlementariër¹⁴? Ook hij houdt strak vast aan ’s konings recht te beslissen over de *dissolution of Parliament*.

Om de hantering van het ontbindingsrecht niet volledig in opportunistische handen te doen vallen, moet het hoofd van de staat een zekere rol behouden in besluiten daarover. Zijn handtekening moet waarborg zijn dat een besluit tot ontbinding weloverwogen en ten dienste van het zuiver functioneren van regering en parlement is genomen. Dat geldt in beginsel ook voor de Nederlandse situatie¹⁵. Niet toevallig spreekt P.J. Oud in zijn “Constitutioneel recht” over het “koninklijk ontbindingsrecht”, ook al is de grondwetsbepaling erover in 1983 verplaatst van het hoofdstuk over “macht des konings” (nu: “de regering”) naar het onderdeel over de Staten-Generaal en wordt nu eenvoudigweg gesproken van een koninklijk besluit¹⁶. Ontbinding kan echter nog immer niet buiten het hoofd van de staat om.

De vraag kan worden opgeworpen of in Nederland de beoordelingsruimte van de koning niet erg klein is geworden, zelfs als hij reden zou hebben tot ernstige kritiek op de voordracht tot ontbinding. In oktober 2002 sprak immers niet alleen het kabinet zich daarvoor uit, maar met opvallende hartstocht ook zo ongeveer de hele Tweede Kamer. Dit, terwijl het zeer de vraag was of, ter oplossing van het conflict van en met twee ministers van de LPF, nieuwe kamerverkiezingen nodig waren. Er was immers geen sprake van een conflict tussen kabinet en Tweede Kamer, noch van een onheilbaar gebleken breuk in de coalitie. Vervolgens had iedere partij haar eigen redenen om de verkiezingen van 15 mei 2002 nog eens dunnetjes over te doen. Voor de koningin was er geen enkele beoordelingsmarge – op zichzelf nuttig en noodzakelijk – meer over¹⁷. De voordracht bereikte haar bovendien een dag nadat haar echtgenoot in de Nieuwe Kerk van Delft was bijgezet; onkieser kon het niet. Haar enige troost, als het er een was, kon zijn dat het niet de eerste keer was in onze parlementaire historie dat de vorst in een kwestie van kamerontbinding rauwelings met de rug tegen de muur werd gezet. Eerder was dat al eens gebeurd in 1894; ik kom daar straks op terug.

Uiteraard gaat het vandaag, ook in ons land, niet meer om het persoonlijk “welgevallen” van de koning. Dat is echter iets anders dan te geloven dat er dus voor hem helemaal geen rol meer bestaat. Zijn positie bestaat er nu in als hoofd van de staat te waken over het zuiver constitutioneel handelen van de staatsinstellingen. Dat moge nergens expliciet in de Nederlandse Grondwet zijn vermeld, zoals dat in de Spaanse Grondwet van 1978 wel het geval is. Uit de positie van staatshoofd vloeit echter voort dat het Nederlandse koningschap daartoe constitutioneel is bestemd.

Het dient daarvoor dan ook voldoende ruimte te behouden, a fortiori in een tijd waarin politici in regering en parlement het met de staatsrechtelijke zorgvuldigheid niet zo nauw nemen¹⁸.

[3] Grondwetsontbinding in de praktijk: “verdonkeremanen” van kiezersvoorkeur

De geschiedenis van de Nederlandse ontbindingspraktijk is op zijn minst opmerkelijk. Dat geldt voor beide vormen van ontbinding. Wij beginnen met de grondwetsontbinding. Grondwetsherzieningen waren in de negentiende en vroege twintigste eeuw majeure operaties. Waarmee men dan ook zuinig was, onder andere wegens de plicht tot kamerontbinding. Het duurde tot 1887 voordat de Grondwet min of meer stelselmatig werd herzien, onder andere ter uitbreiding van het kiesrecht¹⁹. Toen in 1917 de Grondwet opnieuw werd gewijzigd en aldus de pacificatie van de onderwijskwestie alsmede het algemene kiesrecht mogelijk werd gemaakt, probeerden de grote partijformaties met succes verrassingen onder de kiezers tegen te gaan. Zij beloofden elkaar af te zien van het wederzijds stellen van tegenkandidaten in de toenmalige kiesdistricten²⁰. Zo konden beide kamers in vrijwel ongewijzigde samenstelling terugkeren en met de vereiste gekwalificeerde meerderheid de grondwetsherziening aanvaarden. Het was blijkbaar niet de bedoeling dat de kiezers de kans kregen actief te interveniëren.

Nog eenmaal mochten de kiezers echt beslissen, in 1948, toen het ging om de grondwetsherziening die de betrekkingen met het opstandige Indonesië op nieuwe wijze vorm gaf. Grondwetsherziening moest vooraf gaan aan daadwerkelijke dekolonisatie, vond de grondwetgever. Dat het allemaal anders uitpakte dan door de kiezers was bepaald (en formeel beperkt!) dat laten wij nu maar terzijde. Het was ook een tikkeltje naïef om te geloven dat een Nederlandse kiezersuitspraak over de voorkeuren van de Indonesische bevolking zou kunnen beslissen²¹.

Al vanaf 1922 werd de besluitvorming van de kiezer over grondwetswijziging stelselmatig samengebracht met de reguliere verkiezingen van de Tweede Kamer²². Formeel leidde dat tot ontbinding van beide Kamers, maar er was geen kiezer die het nog merkte. Aan te nemen valt immers dat niemand uwer zich heeft gerealiseerd dat zij of hij, bij voorbeeld, in 1956, of in 1963, of in 1971, heeft beslist over min of meer gewichtige wijzigingen van de Grondwet²³. Dat geldt dus ook voor 1982, toen de Nederlandse bevolking heeft beslist over de algehele herziening van de Grondwet die een jaar later van kracht is geworden. Zodoende is het referendumelement in de grondwetsontbinding intussen effectief verdonkeremaand.

Dit “verdonkeremanen” van grondwetswijzigingen heeft twee curieuze effecten gehad. De Nederlandse bevolking, ik zei het al, heeft zich een aantal malen formeel maar onwetend over belangrijke wijzigingen in ons constitutionele bestel uitgesproken. In 1952 heeft zij, bij voorbeeld, ingestemd met de bepaling in de Grondwet die toestaat dat Nederlands soevereiniteit wordt doorbroken door de Europese supranationale instellingen, maar ook door de bepalingen van de Europese Conventie voor de Rechten van de Mens²⁴. Zou die instemming er ook zijn geweest, als de Nederlanders zich daar expliciet over hadden moeten uitspreken?

Het kan echter nog gekker. In 1998 heeft de bevolking zich formeel uitgesproken vóór de invoering van het correctieve wetgevingsreferendum. Dat moeten wij althans afleiden uit de positieve beslissing van de Tweede Kamer in tweede lezing, in datzelfde jaar. Vervolgens hield in de Eerste Kamer het lid Wiegel de invoering ervan in 1999 persoonlijk tegen, alsof er geen kamerontbinding was geweest. Een nieuwe kiezersuitspraak kwam er, formeel althans, in 2002, maar daarna werd bij de kabinetsformatie besloten dat de kiezers nu tegen het referendum hadden gestemd. Opmerkelijk,

want Pim Fortuyn was bij leven een uitgesproken voorstander daarvan geweest. Zijn politieke nazaten lieten Pims doorgaans zo vereerde “gedachtegoed” tijdens de formatie eventjes voor wat het was. Alleen het CDA had van zijn afkeer van het referendum nooit een geheim gemaakt. Alweer, wat zou er zijn gebeurd als de kiezer zich, zoals de bedoeling is van grondwetsontbinding, expliciet had kunnen uitspreken?

Natuurlijk is U dat allemaal ontgaan; juist dat geeft beide kamers de gelegenheid de kiezers te raadplegen over niet onbelangrijke staatsvormingen en zich daar vervolgens niets van aan te trekken. Er zijn mensen – niet de minsten – die onder andere op deze ogenblikken de vraag opwerpen of Nederland wel een democratie is of eerder een “regentenrepubliek met grondrechten”²⁵.

Er is nog een tweede, curieus effect. Werken aan de Grondwet is verworpen tot het veilige en ongeziene ambacht van een groepje ambtenaren van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, al dan niet in samenwerking met externe commissies van deskundigen²⁶. Tweede-Kamerleden laten dit Hogere Knutselwerk aan de experts over, met uitzondering van de parlementariërs die door hun achtergrond zijn geïnteresseerd en degenen die als woordvoerder moeten optreden. Natuurlijk valt er altijd wel wat te veranderen – belangrijk en onbelangrijk – zodat sinds de algehele grondwetsherziening van 1983 bijna elke verkiezing er een is geweest met grondwetsontbinding²⁷. Inderdaad, dikwijls met onderwerpen waar geen kiezer voor van huis zou zijn gegaan, als hij zich er expliciet over had moeten uitspreken. Intussen zijn wij daar allemaal zozeer aan gewend geraakt dat bijna niemand er meer de absurditeit van ziet.

Van lieverlee is de regering steeds slordiger geworden met de indiening van herzieningsvoorstellen in tweede lezing²⁸. Die behoren vanouds aanstonds na het aantreden van de nieuwe Tweede Kamer bij haar te worden ingediend. In 2002 liet het demissionaire kabinet-Kok indiening geheel achterwege en kwam zijn opvolger met de herzieningsvoorstellen in stukjes en beetjes op 10 september, 24 september en zelfs 13 december, toen het kabinet-Balkenende zelf alweer demissionair was. Dat deed zelfs discussie ontstaan over de vraag of behandeling in tweede lezing wel is toegestaan, indien intussen de Tweede Kamer opnieuw is ontbonden. Terecht heeft de Raad van State geoordeeld dat zulk een “tweede ontbinding” voor behandeling in tweede lezing van grondwetswijzigingen als irrelevant moet worden beschouwd.

De wijze waarop wij in Nederland met onze Grondwet omspringen getuigt al bij al van weinig respect voor de waarden en normen van ons politieke stelsel. Die houding wordt des te navranter, als wij van nieuwe burgers in ons land verlangen zich te richten naar onze Grondwet²⁹. Daar valt op zichzelf veel voor te zeggen, maar dan zouden wij met de herzieningsprocedure een stuk zorgvuldiger te werk moeten gaan en vooral veel opener dan wij doen. De herzieningsprocedure staat hoe dan ook symbool voor het respect van regering en parlement voor de Grondwet. Het is trouwens ironisch om vast te stellen dat de negentiende-eeuwse grondwetgever zichzelf en zijn kiezers heel wat serieuzer nam dan zijn eenentwintigste-eeuwse rechtsopvolger.

[4] Conflictontbinding in de praktijk: neutraliseren van kiezersvoorkeur

De tweede vorm van kamerontbinding, de conflictontbinding, heeft in Nederland een al even merkwaardige historie beleefd. Aanvankelijk, zoals in 1853 maar ook nog enige keren nadien, was het een effectief instrument om conflicten tussen regering (meestal de koning) en Tweede of Eerste

Kamer te beslechten. Nog in 1886 stuurde Heemskerk de Tweede Kamer naar huis om de daar ontstane impasse over de grondwetsherziening te doorbreken, met succes³⁰.

Maar, acht jaar later ging het grondig mis. Toen de liberale minister Tak van Poortvliet zijn zin niet helemaal kreeg met zijn radicale kiesrechtvoorstellen, vroeg hij de regentes, koningin Emma, de Kamer te ontbinden. Het verzoek kwam voort uit een geheime afspraak die hij al in 1891 met de kabinetsformateur, Van Tienhoven, had gemaakt, maar waar de regentes buiten was gehouden. Emma was daarover terecht *not amused*; tussen haar, Van Tienhoven en Tak is het nooit meer goed gekomen³¹.

De ontbinding had treurige consequenties. Niet alleen verloor Tak het gevecht om het kiesrecht. Dat zou men nog kunnen beschouwen als het risico van het vak. Ernstiger was dat over zijn kiesrechtvoorstellen vrijwel alle politieke stromingen blijvend innerlijk verscheurd raakten: het liberalisme brak in drieën; de Anti-Revolutionaire Partij brak in tweeën en de nog ongeorganiseerde katholieke groepering raakte eveneens in innerlijk conflict³². Voor de verhoudingen tussen de naar anarchisme neigende Domela Nieuwenhuis en de jonge SDAP, in 1894 opgericht, kan deze conflictontbinding evenmin bevorderlijk zijn geweest³³. Kamerontbinding bleek weinig geschikt om een conflict tussen regering en parlement tot een goed einde te brengen, indien politieke partijen innerlijk zijn verdeeld. Geen wonder dat ze daar sedertdien ook niet meer voor is gebruikt³⁴.

Tot 1940 komen wij het fenomeen in zijn klassieke vorm nog maar twee keer tegen: eerst als Abraham Kuyper de Eerste Kamer in 1904 laat ontbinden wegens haar liberale verzet tegen zijn Hoger-Onderwijswet. Hij kan zich die ontbinding veroorloven, omdat hij weet dat de Provinciale Staten in het land – het kiescollege van de Eerste Kamer – intussen in meerderheid op zijn hand zijn geraakt³⁵. In 1933 laat Ruys de Beerenbrouck de Tweede Kamer ontbinden in verband met een op zichzelf weinig belangrijk conflict over de opheffing van een aantal rechtbanken, een bezuinigingsvoorstel van de minister van Justitie, J. Donner. Het eigenlijke oogmerk van Ruys is echter de vervroeging van de normale Kamerverkiezingen met enige maanden. Ruys is zich er immers van bewust dat zijn kabinet, gegeven de ernstige gevolgen van de Grote Depressie, is uitgeregeerd³⁶.

In de “pacificatiedemocratie” die Nederland is geworden en die, dankzij algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging, vaste voet heeft verkregen, past de klassieke toepassing van het recht van ontbinding feitelijk niet meer. Van de ervaringen in 1894 is geleerd dat daar slechts ongelukken van kunnen komen. In het algemeen is deze pacificatiedemocratie, uitgaande van lijdelijkheid onder de bevolking, niet gebouwd op rechtstreekse interventie van de kiezers, noch in het geval van politieke conflicten noch bij noodzakelijk geachte wijzigingen van de Grondwet³⁷. Een maal oordelen per vier jaar: daar moest het maar bij blijven.

Toch zal blijken, na 1945, dat het daarbij niet altijd kan blijven. Kamerontbinding blijkt toch een geschikt instrument te zijn om politieke impasses te doorbreken: niet langer echter in geval van een conflict tussen regering en parlement, maar bij een conflict tussen samenwerkende partijen in regering en parlement beide. Kamerontbinding wordt, naar het woord van J.J. Vis, tot “zelfontbinding”³⁸.

In Nederland³⁹ is die formule voor het eerst toegepast in 1958 toen de rooms-rode coalitie ten onder ging aan politieke slijtage. Het vierde kabinet-Drees was gevallen op onenigheid over belastingvoorstellen tussen minister H.J. Hofstra (PvdA) en een kamermeerderheid, aangevoerd door de fractie van de Katholieke Volkspartij, een van de grote regeringsfracties. De daaruit

voortkomende breuk tussen de Partij van de Arbeid en de KVP bleek niet meer te lijmen. De als altijd verdeelde KVP-fractie wist daar aanvankelijk niet goed raad mee, totdat L.J.M. Beel als formateur een oplossing bedacht van een duivelse schoonheid. Hij vormde een zogenaamd “interim-kabinet” van KVP, ARP en CHU (nog altijd met een kamermeerderheid) dat als opdracht kreeg ontbinding van de Tweede Kamer te bevorderen en intussen de belangrijkste nog af te handelen voornemens als volwaardig kabinet aan te pakken, waaronder de gewraakte belastingvoorstellen, alsmede de Algemene Weduwen- en Wezenwet. Het duivelse van zijn oplossing zat daarin dat zodoende de PvdA de kans werd ontnomen tot de volgende verkiezingen twee jaar lang oppositie te voeren en haar aanhang intussen te vergroten. Intussen kon er wel “echt” worden geregeerd. In het voorjaar van 1959 vonden de verkiezingen plaats, leidend tot een nederlaag voor de PvdA, waarna de KVP de handen vrij had en een coalitie vormde van christelijke partijen en de VVD onder leiding van de Brabantse commissaris van de koningin, dr. J.E. de Quay.

Beels ingeving zou school maken, want zij werd herhaald na de “Nacht van Schmelzer” in 1966, toen KVP en PvdA opnieuw met elkaar in conflict waren geraakt. Het was opnieuw Beel die een interim-kabinet vormde met dezelfde opdracht als in 1958. Overigens zou dezelfde constructie van interim-kabinet en kamerontbinding in 1982 nog eens met succes worden toegepast, toen het kabinet Van Agt II uit elkaar viel, zij het niet door een conflict in de Tweede Kamer maar in het kabinet zelf⁴⁰.

Wat dit gebruik van Kamerontbinding pas echt duivelse trekken bezorgde was, dat de kiezer in het ongewisse werd gelaten – net als bij gewone verkiezingen, trouwens – over wat er met zijn stem zou gaan gebeuren. Ondanks het feit dat het om een conflictontbinding ging en ondanks het feit dat dit conflict aan de kiezer werd voorgelegd, hielden de christelijke partijen maar ook de PvdA en de VVD de handen vrij om na de verkiezingen naar bevind van zaken te handelen. Toegegeven zij, dat het telkens kwam tot partnerwisseling: de PvdA werd na de verkiezingen van 1959, 1967 en 1982 vervangen door de VVD. In 1989 werd daarentegen, zonder constructie van een interim-kabinet, de VVD vervangen door de PvdA.

Bijzonder is overigens de aanpak geweest van de crisis in het kabinet-Biesheuvel in 1972. Dat zette al na een jaar DS’70 als regeringspartner op straat, maar regeerde als minderheidskabinet kortstondig door, met de opdracht tot kamerontbinding, tot de verkiezingen op 29 november van dat jaar. Dit alles, in de stiekeme hoop dat dit kabinet een meerderheid zou krijgen, ook zonder DS’70. Die kwam er niet⁴¹. Hoewel Biesheuvel zelf wel anders had gewild, moesten ook toen de kiezers maar raden wat hun keuze voor gevolg zou hebben. De aanpak van de crisis in 2002 herinnert sterk aan die van 1972, met de LPF in de tragische rol van DS’70.

Bijzonder was evenzeer de aanpak van het conflict over de grondpolitiek waarmee het kabinet-Den Uyl, nog geen drie maanden voor de verkiezingsdag, in maart 1977 uiteen viel⁴². Er werd wel besloten tot kamerontbinding, maar daartoe werd formeel verzocht door het demissionaire kabinet, met inbegrip van de dissidente ministers van de KVP. Zo bleef een tweede kabinet-Den Uyl tot de mogelijkheden behoren. Na de voor de toenmalige minister-president zo succesvol verlopen verkiezingen leek het daar ook langdurig op uit te draaien. Totdat er, eind 1977, toch een kabinet kwam zonder de PvdA en mét de VVD erin; de verkiezingen hadden daartoe de ruimte geschapen, al hadden weinigen dat aanstonds door. Jaap Burger, de oude vos uit de PvdA, had het al ooit gezegd: Nederlandse verkiezingen lijden aan “structurele uitslagloosheid”.

De vraag is natuurlijk hoe dat komt? Is dat niet omdat partijen zelden voorafgaand aan verkiezingen duidelijk wensen te maken naar welke samenwerking hun voorkeur uitgaat en de kiezer principieel in het ongewisse laten? De belangrijkste uitzondering was de reguliere verkiezing

van 1986 toen CDA en VVD een expliciete voorkeur uitspraken voor voortzetting van hun samenwerking. Die voortzetting kwam er dan ook, omdat de coalitie haar meerderheid ruimschoots behield en juist het CDA, dat van haar erflaters een traditie had overgenomen van niet-kiezen vooraf, groot electoraal succes behaalde. Drie jaar later was het met dit kiezen vooraf, ondanks een conflict met de VVD en ondanks Kamerontbinding, weer over. Daarnaast is er het voorbeeld uit 1998 van de “paarse” coalitie die er geen geheim van maakte de samenwerking te willen continueren.

Intussen had zich een uiterst paradoxale ontwikkeling voorgedaan⁴³. Nadat in één mandaatperiode, tussen 1963 en 1967, drie kabinetten van verschillende samenstelling waren gevormd, concludeerde vooral de PvdA dat wisseling van regeringspartners alleen nog kon plaatsvinden na kamerontbinding en verkiezingen. Over zo’n wisseling moest de kiezer kunnen oordelen. Daar viel, bij wijze van politieke fatsoensnorm, iets voor te zeggen en inmiddels denken alle partijen in de Tweede Kamer er zo over. De ijzeren consequentie van die fatsoensnorm echter, duidelijkheid verschaffen over de samenstelling van de toekomstige coalitie, is nooit getrokken. De kiezer wordt na de breuk wel geacht te arbitrerem, maar zonder te worden ingelicht tussen wie of wat. Aldus is niet alleen het effect van kamerontbinding in het algemeen geneutraliseerd maar ook de intussen algemeen aanvaarde fatsoensnorm. Dat, terwijl alle partijen bij de verkiezingen de relatie leggen tussen parlementaire samenstelling en toekomstig regeringsbeleid; ja, hun lijsttrekkers presenteren als kandidaat voor het ambt van minister-president. Alweer, het is dat wij eraan gewend zijn maar het is niettemin een constellatie met licht absurde trekken. Over langdurig slepende kabinetsformaties hebben wij het dan niet eens gehad⁴⁴.

Wat te doen? Ofwel, wij zouden deze niet werkende fatsoensnorm terzijde moeten leggen en moeten ophouden kabinetscrises standaard te laten uitlopen op nieuwe verkiezingen en dus kamerontbinding. Op de grondslag van reguliere verkiezingen is doorgaans een keur van coalities te vormen⁴⁵. Als dan de ene coalitie breekt, wordt zij vervangen door een andere zonder de kiezer voortijdig lastig te vallen met een arbitrage die geen arbitrage is. Ofwel, wij gaan alsnog het voorbeeld van Van Hall en Donker Curtius volgen. Dat betekent dat na een breuk tussen partijen eerst een nieuwe coalitie wordt gevormd met een nieuw programma en met nieuwe ministers. Die coalitie gaat vervolgens over tot kamerontbinding en werft actief de steun van de kiezers. Die weten dan waarover zij moeten beslissen. Het spreekt vanzelf dat zo’n coalitie op de dag van de verkiezingen haar ontslag niet bij de koning indient, tenzij uit de verkiezingen is gebleken dat zij van de kiezers geen meerderheid heeft verkregen.

U zult wellicht denken: ach, dat kon misschien 150 jaar geleden, maar het zijn nu toch andere tijden. In dat geval verwijs ik U graag naar het voorbeeld van Helmut Kohl in de Duitse Bondsrepubliek⁴⁶. In het najaar van 1982 werd hij gekozen tot *Bundeskanzler* met behulp van een constructieve motie van wantrouwen tegen de zittende kanselier Schmidt. Hij stelde zijn regering van CDU/CSU en FDP samen, compleet met programma en ministers en met een meerderheid in de Bondsdag. Niettemin – de Nederlandse fatsoensnorm leek wel naar de Bondsrepubliek overgewaaid – vond Kohl dat hij zulk een partnerwisseling niet moest doorzetten buiten de kiezers om en, wie weet, wilde hij *en passant* de SPD een forse nederlaag bezorgen. Hoe dan ook, met enig forceren van het West-Duitse *Grundgesetz* dat daar eigenlijk niet in voorzag, wist hij een ontbinding van de Bondsdag te bewerkstelligen. De West-Duitse bevolking bezorgde zijn partij en de liberalen een comfortabele meerderheid. Bijkomend voordeel: in economisch moeilijke tijden kon hij vier jaar lang zijn werk doen. Hoe dan ook, de kiezer kreeg de kans te beslissen. Kan iemand uitleggen waarom zo iets in Nederland niet zou kunnen?

[5] Kamerontbinding, verkiezingen en de machtsvraag: voorbij de pacificatiedemocratie

Nederland is nog immer een land van politieke minderheden, maar het is geen “pacificatiedemocratie” meer waarin het primair gaat om de bescherming van levensbeschouwelijke politieke en maatschappelijke organisatie. In de pacificatiedemocratie paste tot op zekere hoogte het op veilige afstand houden van de kiezer en het voorzichtig opereren met de vorming en wisseling van coalities.

“Sociologisch kiezen”, op basis van levensbeschouwing en sociale klasse, heeft plaats gemaakt voor meer wisselend kiezen op politieke standpunten en politieke leiders⁴⁷. Partijen zelf kiezen in hun campagnes voor een propaganda die een directe relatie legt tussen hun relatieve kracht en de invloed daarvan op het regeringsbeleid. De “machtsvraag”, zoals dat tegenwoordig wordt genoemd, speelt daarbij meer dan eens, zij het weinig consequent, de hoofdrol. Ik heb al gewezen op het belang daarvan in 1986 en 1998 waarbij voortzetting van de bestaande coalitie centraal stond. Meer en meer staan verkiezingscampagnes in het teken van het toekomstige minister-presidentschap. Nederland verliest, Europees vergeleken, aan unieke karaktertrekken, ook al is er nog een zekere voorkeur voor brede coalities.

Er is nog een ander verschijnsel dat wijst op het einde van de pacificatiedemocratie. Kiezers zijn nu al twee keer in staat en bereid gebleken om een zittende coalitie, ook al heeft zij brede parlementaire steun, bij kamerverkiezingen eenvoudig weg te vagen. Dat gebeurde in 1994, toen CDA en PvdA tezamen 32 zetels verloren, en opnieuw in 2002, toen PvdA, VVD en D66 tezamen zelfs 43 zetels kwijt raakten. Deze machtsuitoefening door de kiezers kan worden uitgelegd als een teken van volatiliteit en ongedurigheid⁴⁸, maar zij kan er ook op wijzen dat de kiezers weten wat zij doen: een coalitie doelbewust wegstemmen. Partijtrouw telt daarbij blijkbaar belangrijk minder zwaar dan politiek richting kiezen. Deze electorale machtsuitoefening zou door politieke partijen ook in meer constructieve vorm kunnen worden omgebogen: de kiezer hoeft dan niet meer alleen ergens tegen te zijn, hij kan ook ergens vóór zijn. Dat vergt, zeker in het geval van kamerontbinding, maar waarschijnlijk bij verkiezingen in het algemeen, dat partijen vóór de verkiezingen coalities sluiten en daarvoor steun zoeken bij de kiezer en niet pas na afloop⁴⁹.

Bij wijze van illustratie van deze stelling een klein gedachte-experiment. Stel eens dat de heren Melkert en Dijkstal ons in 2002 niet als een koppel klassieke regenten in het ongewisse hadden gelaten over wat zij met onze steun dachten te doen, maar ons vanaf het najaar van 2001 hadden geconfronteerd met de keuze voor, bij voorbeeld, een coalitie van PvdA, CDA en Groen Links - toen een reële optie - ofwel een coalitie van VVD en CDA, al dan niet in samenwerking met D66, een minstens zo reële optie? Natuurlijk had dat een luxepositie voor het CDA betekend, maar wat belangrijker was: VVD en PvdA waren niet meer tot vruchtbare samenwerking in staat. Stel dat zulke keuzes vanaf september 2001, na het aangekondigde vertrek van minister-president Kok, waren voorgelegd en “uitgevent” bij de kiezer. Zou Pim Fortuyn dan ook zo’n succes hebben gehad? Zou het niet waarschijnlijker zijn geweest dat hij nu nog columnist en spreker op “bruiloften en partijen” van bedrijven en instellingen zou zijn en, belangrijker, nog onder de levenden? Zou het CDA dan de sterke parlementaire machtspositie hebben herkregeen waarover het sinds 2002 weer beschikt?

Dit is allemaal *iffy history*, niet echt passend in een wetenschappelijk betoog. Wat ik ermee heb beoogd is te laten zien dat de macht van de kiezer minder schrikbaar kan zijn voor regering, parlement en politieke partijen, mits aan de “Natie de aanspraak” wordt toegekend “te weten wat zij van een nieuw bestuur mag wachten”. Daar hebben wij geen ander kiesstelsel voor nodig; het

goede voorbeeld van twee, toch niet erg radicale liberalen uit de negentiende eeuw of, als U dat liever hebt, dat van de Duitse christen-democraat, Kohl uit 1982 volstaat.

Mijnheer de Rector Magnificus, Dames en Heren,

Aan het einde gekomen van deze rede wil ik graag mijn dank uitbrengen aan allen die actief hebben bijgedragen aan mijn benoeming tot hoogleraar in mijn geboortestad: het College van Bestuur, de decaan en het bestuur van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid en meer in het bijzonder de initiatiefnemers in de Capaciteitsgroep Publiekrecht, Ad Geers, Aalt-Willem Heringa, Frits Stroink en Luc Verhey, die mij met Maastrichtse gastvrijheid hebben verleid⁵⁰ en die nu mijn hulpvaardige collega's zijn, tezamen overigens met Gert-Jan Veerman die net als ik recent in Maastricht is aangetreden. Dank ook aan mijn voorganger, Erik Jurgens, die het belang van deze leerstoel in Maastricht heeft aangetoond.

Mijn dankbaarheid gaat ook uit naar de vriendelijke ontvangst door een competente en toegewijde staf met een unieke en leerzame, niet louter Nederlandse samenstelling. Deze intreedende en de eerste, buitengewoon aardige contacten met de studenten aan de UM zijn er om aan hen te tonen wat ik met mijn leeropdracht beoog: juridische normen en opvattingen te plaatsen in een tegelijk historische en politiekwetenschappelijke context. Niet om aan het staatsrecht afbreuk te doen maar eerder om zijn kritische functie te versterken.

Hier voor U staande bekruipt mij een paar eigenaardige associaties. Kijk ik goed om mij heen, dan zie ik in deze aula de kapel van het voormalige Huis van Bewaring, waar ik ooit als koorknaap met Kerstmis de gedetineerde mannen en vrouwen samen met andere jongens ietwat mocht opvrolijken. Dat was tevens mijn eerste – en om U gerust te stellen: ook mijn enige – kennismaking met het inwendige van een gevangenis.

Er is een tweede associatie die nog heel wat meer ingrijpt: in dit gebouw, toen dus Huis van Bewaring, heeft mijn vader eind 1941 een kleine veertien dagen doorgebracht op beschuldiging te behoren tot een Maastrichtse verzetsgroep. Nu hoorde hij daar niet bij, maar hij maakte zich wel aan andere tegen de Duitse bezetter gerichte activiteiten “schuldig” en bovendien wist hij van werk en samenstelling van de met hem gearresteerde groep mensen. Het werd dus een kwestie van zwijgen en zich van de domme houden. De SD trad in die beginjaren, geleid door een Akense politieofficier, nog relatief correct op. Mijn vader werd dan ook wegens gebrek aan voldoende bewijs op vrije voeten gesteld. Er bestaat nog een fotootje van hem, gemaakt kort na zijn vrijlating: het toont een sterk getekend gezicht. U begrijpt, dat gezicht zie ik vóór mij als ik hier sta.

Mijn ouders zijn er niet meer; zij hadden beiden 109 jaar oud moeten worden om deze dag te kunnen meebelevén. Dat is te veel gevraagd. Wel betreur ik zeer de afwezigheid van mijn oudste zuster die vorig jaar is overleden. Des te blijer ben ik met de komst van mijn andere zuster en broers. In het bijzonder geldt dat voor mijn zus die in de jaren van bezetting mijn moederplaatsvervangster is geweest en die vandaag 78 jaar is geworden. Aan haar draag ik deze rede op.

Ik heb gezegd.

N.B.: Een eerdere versie van deze tekst is ter commentaar voorgelegd aan H. Daudt en A.J.M. Groenewegen. Voor hun suggesties ter verbetering en verduidelijking ben ik beiden dankbaar, ook als ik sommige ervan niet heb overgenomen.

Noten:

¹ Een mooi maar ook tamelijk partijdig (pro-Thorbecke) overzicht van de gebeurtenissen rond het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland geeft nog altijd: W.J. van Welderen baron Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland, van 1849 tot 1891, Eerste Deel*, 's Gravenhage 1905 (tweede, herziene en bijgewerkte uitgave), 84 – 104. Een verkorte versie daarvan met dezelfde *bias* levert: P.J. Oud, *Honderd Jaren, hoofdzaken der Nederlandse staatkundige geschiedenis, 1840 – 1940*, Assen 1946, 40 – 47. Het boek is inmiddels, bewerkt door J. Bosmans, verschenen als deel I van *Staatkundige vormgeving van Nederland*, Assen 1997 (elfde druk). Nieuwe gegevens, vooral over de houding van koning Willem III, werden geleverd door E. van Raalte, *Staatshoofd en ministers, Nederlands constitutionele monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht*, Zwolle 1971, 94 – 101. Zie ook: Ronald van Raak, *In naam van het volmaakte, conservatisme in Nederland in de negentiende eeuw, van Gerrit-Jan Mulder tot Jan Heemskerk Azn.*, Amsterdam 2001, 69 – 100, en Jurjen Vis en Wim Janse (red.), *Staf en storm, het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853, actie en reactie*, Hilversum 2002.

² J.J. Vis ziet de voordracht tot kamerontbinding dan ook als een poging het Engelse voorbeeld te volgen, waarbij een besluit tot ontbinding wordt ingegeven door het motief “populariteit bij de kiezers” om te zetten “in parlementaire steun, op een geschikt moment”. Mijns inziens gaat die omschrijving enigszins voorbij aan de in 1853 nog erkende persoonlijke beslissingsruimte van de koning. Dat Willem III in conflict was gekomen, door zijn Amsterdamse optreden, niet alleen met zijn ministers maar ook met een meerderheid van de Tweede Kamer, stond wel vast. Zie: J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement, monografie 4, Nederlands parlamentsrecht*, Groningen 1987, 35.

³ C.W. de Vries, *De ongekende Thorbecke*, Amsterdam 1950, 66 – 74.

⁴ Voor de tekst van de voordracht tot kamerontbinding zoals verschenen in de Staatscourant in april 1853: Vis, *Ontbinding*, 183 – 185.

⁵ Het meest recente en meest grondige boek over kamerontbinding is dat van Vis, *Ontbinding*, uit 1987. Eerdere studies: H. van Hoogendorp, *De ontbinding der volksvertegenwoordiging in de constitutionele monarchie*, uit 1868 en E.J. Philips, *Het recht van ontbinding*, uit 1895. Meer recent is de dissertatie van W. de Kwaadsteniet, *Het recht van Kamerontbinding*, Amsterdam 1968. Voor vergelijkend inzicht in parlamentsontbinding in de Europese Unie (alleen Zweden kent geen ontbindingsrecht; buiten de Unie geldt dat in Europa voorts voor Noorwegen): L.P. Prakke en C.A.J.M. Kortmann, *Het staatsrecht van de landen van de Europese Unie*, Deventer 1998, (vijfde druk). Voor de wijzigingen in de teksten over het ontbindingsrecht in de Nederlandse Grondwet zie: Van Hasselt, *Verzameling van Nederlandse staatsregelingen en grondwetten*, Alphen aan den Rijn 1987, (nadien zijn geen actualisering meer verschenen) en de min of meer “officiële” publicatie: *De Grondwet 1987, met verwijzing per artikel naar overeenkomstige bepalingen van eerdere grondwetten*, Zwolle 1994, (twaalfde uitgave), de zog. “Roode Jurk”. Ook daarvan is geen actueler versie voorhanden. Voor de huidige tekst van de Grondwet, met inbegrip van het

gewijzigde artikel over grondwetsherziening (de Eerste Kamer wordt na eerste lezing niet meer ontbonden): C.A.J.M. Kortmann e.a., *Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, tekst en commentaar*, Deventer 1998, (art.137 Grw. op 138 en 139).

Ontbinding krachtens grondwetsherziening werd in 1848 geregeld in art. 197 (nu: art. 137); de conflictontbinding, formeel een ongeclausuleerd recht van de regering, werd in 1848 vermeld in art. 70 (nu: art. 64). Nog in een ander geval is sprake van (verplichte) Kamerontbinding: indien een troonopvolger ontbreekt bij overlijden van de koning of indien op zulk feit vooruitzicht bestaat (nu: art. 30), waarvoor enigszins vergelijkbare bepalingen reeds bestonden vanaf 1814.

⁶ Deze beslissende rol van de kiezer maakte de Leidse hoogleraar Thorbecke dan ook tot tegenstander van het ontbindingsrecht. Enerzijds zag hij het als een onvoldoende ernstig nemen van de kiezers bij normale verkiezingen: zij gaven mandaat voor vier jaren en niet voor zo lang als het de regering aanstond. Voorts vond hij dat kiezers niet behoorden te worden betrokken in concrete conflicten tussen regering en parlement. Dat zag hij als een ondergraven van het onafhankelijk oordeel van de volksvertegenwoordiger. Zie: J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet, deel I*, Leiden 1841 (tweede uitgave), 272 – 277.

⁷ Zie over de strijd om het primaat van vertrouwen tussen koning en parlement en de daarvoor relevante ontbindingen van de Tweede Kamer in 1853, 1866 en 1868: Van Raalte, *Staatshoofd*, 94 – 123.

⁸ Bij de reguliere verkiezingen van 1854 waarbij, zoals destijds voorgeschreven, de helft van de kamerzetels werd vernieuwd, nam het aantal Thorbecke-gezinde leden weer toe en verloor het koppel Van Hall – Donker ten dele zijn comfortabele meerderheid van het jaar daarvoor. Zie: Van Welderen, *Schets I*, 105 – 143. Pikant is dat in 1853 de kiezers in het uitgesproken liberaal gezinde district Maastricht Thorbecke naar het Binnenhof afvaardigden, hoewel Limburgse kiezers in het algemeen geneigd waren mannen te kiezen die op zijn minst in het district woonden maar er liefst ook waren geboren. Zie: Eric Lemmens, *Aan Vorst en Vaderland gehecht, doch tevreden zijn zij niet, Limburgse politici in Den Haag, 1839 – 1918*, Amsterdam 2004, 78 – 97.

⁹ Over de opvattingen van tijdgenoten over het “primaat” van vertrouwen, waarbij parlementair vertrouwen in ministers als irrelevant werd beschouwd: H.G. Lagemans, *De leer der ministeriële verantwoordelijkheid en hare toepassing in het Nederlandsche staatsrecht*, Leiden 1855, 33. De Amsterdamse hoogleraar, Struijcken, gaf in 1913 een goed beeld van de geleidelijkheid waarmee het belang van parlementair vertrouwen is gegroeid waarbij, zijns inziens, zowel het stijgend gewicht van politieke partijen als de uitbreiding van het kiesrecht van doorslaggevend belang zijn geweest. Zie: A.A.H. Struijcken, *Grondwetsherziening, theorie en praktijk, beschouwingen over staatsrecht en staatkunde*, Amsterdam 1913, 127 – 128. In navolging van Struijcken heeft ook Donner (en in latere drukken Prakke met hem) het belang van de Kamerontbindingen van 1866 en 1868 gerelativeerd: Van der Pot – Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door L. Prakke e.a., Zwolle 1989, (twaalfde druk), 179. Dat het in Groot-Brittannië niet anders is gegaan, betoogt Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford 1995, 16 – 23.

¹⁰ Over de rol van de president bij ontbindingsbesluiten in parlementaire stelsels: Prakke/Kortmann, *Staatsrecht EU*, passim.

¹¹ Art. 56 van de Spaanse Grondwet bepaalt, onder meer, dat de koning ‘arbitrates and moderates the regular working of the institutions’; art. 62 draagt de koning op “to summon and dissolve the Cortes Generales and to call elections under the terms provided in the Constitution”. Ik heb de Engelse vertaling van de Spaanse Grondwet gebruikt, die door het Spaanse Ministerie van

Algemene Zaken (Presidencia del Gobierno) is gepubliceerd in 1982. Zie ook: L. Prakke, Het koninkrijk Spanje, in: Prakke/Kortmann, *Staatsrecht EU*, 742. Overigens kent Spanje ook de ontbinding wegens grondwetsherziening, die daar is geregeld zoals in België: *ibidem*, 737.

¹² Zie: Jean Stengers, *De koningen der Belgen, van Leopold I tot Albert II*, Leuven 1997, 77 - 90. (Vertaling van: *L'Action du Roi en Belgique, Pouvoir et Influence*.) De eigen beslissingsruimte van de koning, tot 1940 nog vrijwel volledig, is na de Tweede Wereldoorlog volgens Stengers sterk gereduceerd. De grondwetsherziening van 1993, die behalve de federalisering ook de constructieve motie van wantrouwen introduceerde, heeft de toepassing van het ontbindingsrecht een stuk ingewikkelder gemaakt. Zie daarvoor: Robert Senelle e.a., *Handboek voor de Koning*, Tiel 2004, 162 - 169. Voor de Deense situatie: J.G. Steenbeek en P.C. Gilhuis, Het koninkrijk Denemarken, in Prakke/Kortmann, *Staatsrecht EU*, 86 - 87.

¹³ Voor de opvattingen van Dicey (1915), en Jennings (1937) zie: P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, deel I*, Zwolle 1947, 626 - 629. Oud verwijst in het bijzonder naar het toenmalige standaardwerk van W. Ivor Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge 1937 en naar A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 8th edition, London 1915. Veel recenter: Bogdanor, *Monarchy*, 157 - 162. (In de betreffende paragraaf gaat het overigens vooral over de problemen van “hung parliaments”.)

¹⁴ Tony Benn diende in 1999, ongetwijfeld om zijn politieke “chef” Tony Blair te sarren, een initiatief-wetsvoorstel in om de macht van de Prime Minister te beperken, zonder succes overigens. Voor hem sprak vanzelf dat het besluit tot ontbinding van het Lagerhuis tot de persoonlijke prerogatieven van de koning behoort. Zie: Peter Hennessy, *The Prime Minister: The Office and its Holders since 1945*, New York 2001, 9.

¹⁵ Oud, *Constitutioneel recht*, 615 - 647, spreekt uitvoerig over de rol en positie van de koning bij kamerontbinding. Niet toevallig neemt hij de bewoordingen over van de Negenmannen uit 1844, die in hun initiatiefvoorstel tot (grondige) herziening van de Grondwet spraken van het “koninklijk recht tot ontbinding van de Tweede Kamer”. De operatie van 1844 mislukte weliswaar, maar legde mede de grondslag voor de vernieuwing van de Grondwet in 1848. Al in 1844 was Thorbecke bekeerd tot de kamerontbinding.

¹⁶ Bij de algehele herziening van de Grondwet in 1983 is het artikel over kamerontbinding, hoewel nog steeds een recht van de regering, ondergebracht in het hoofdstuk over de Staten-Generaal (nu art.64), niet echt een “logische” plek. Te minder, omdat het hier nog steeds gaat om een ongeconditioneerd recht van de regering, zoals door Oud al betoogd in: *Het jongste verleden, parlementaire geschiedenis van Nederland, deel V, 1933 - 1937*, Assen 1968, 16 - 22; ook door Prakke, Demissionair kabinet en kamerontbinding, *NJB*, 16 april 1977, afl. 16, 401-405. De verplaatsing in de Grondwet verleidde F. van der Burg er al toe een besluit tot kamerontbinding – inderdaad: dat de trekken heeft gekregen van parlementaire “zelfontbinding” (ziet noot 38) – afhankelijk te maken van parlementaire instemming. F. H. van der Burg, Beantwoording rechtsvraag (121) *Staatsrecht, Ars Aequi*, 1981, 34. Vis maakt met die opvatting terecht korte metten: Vis, *Ontbinding*, 118 - 119. Zie ook: J.Th.J. van den Berg, *Stelregels en spelregels in de Nederlandse politiek*, (oratie Leiden), Alphen aan den Rijn 1990, 4-5 en 15. Over de formele en materiële betekenis van de handtekening van de koning is recentelijk nog gedebatteerd in de Tweede Kamer naar aanleiding van een notitie over het koningschap van het tweede kabinet-Kok. Zie: *Handelingen TK 2000- 2001*, 9559 - 9568. Daarbij maakte de minister-president duidelijk, dat de koning zijn handtekening onder een besluit van de regering niet kan weigeren, mits hem naar behoren gelegenheid is verschaft vooraf van zijn zienswijze blijk te geven.

Normaliter zal dat geen probleem oproepen, maar bij een besluit tot kamerontbinding kan de tijdsdruk een belangrijke belemmering betekenen voor behoorlijke raadpleging van de koning. (Iets waar ik overigens in mijn Leidse oratie niet bij heb stilgestaan.) Juist bij een gevoelig besluit als dat tot kamerontbinding zou de ruimte voor de koning dienen te worden bewaakt, alvorens hij en de minister-president een ontbindingsbesluit ondertekenen. Overigens staat ook Vis in zijn boek over het ontbindingsrecht niet stil bij de huidige positie van de koning.

¹⁷ In 2002 bleek derhalve dat niet alleen tijdsdruk de koningin bedenktijd ontnam, maar ook het feit dat alle fractievoorzitters en, naar valt aan te nemen, de voorzitter van de Tweede Kamer hadden geadviseerd tot kamerontbinding. Wat wil zeggen dat in elk geval alle openbaar gemaakte adviezen in dezelfde richting wezen en andere mogelijke oplossingen van het probleem met de twee ministers van de LPF praktisch onmogelijk maakten. Leest men echter de Algemene Beschouwingen van de vice-president ter inleiding op het *Jaarverslag Raad van State 2002*, 24, nauwkeurig, dan kan daaruit worden afgeleid dat zijn advies aan de koningin sterk afweek van dat der fractievoorzitters. Omdat zijn advies gewoontegetrouw betrouwbaar bleef, kon het politiek geen gewicht in de schaal leggen. De vraag kan worden gesteld of de advisering aan het hoofd van de staat in gevallen van een voordracht tot kamerontbinding niet anders moet worden ingericht, zodat de koning meer eigen beoordelingsruimte verkrijgt: niet om hem zijn persoonlijke voorkeuren te doen volgen, maar om te waarborgen dat de regering enigszins welberaden besluiten neemt die niet louter door de politieke opwindings van de dag worden beheerst.

¹⁸ Voor een kleine reeks illustratieve voorbeelden: Algemene Beschouwingen van de vice-president, H. D. Tjeenk Willink in *Jaarverslag 2002* en *Jaarverslag 2003 van de Raad van State*.

¹⁹ Het kiesrecht was weliswaar een van de belangrijke onderwerpen maar bepaald niet het enige van de grondwetsherziening van 1887. Een uitvoerig overzicht biedt: J. Th. Buys, *De Grondwet, deel III, toelichting en kritiek van de wijzigingen in 1887 ingevoerd*, Arnhem 1888.

²⁰ Oud/Bosmans, *Staatkundige vormgeving*, I, 222 - 223.

²¹ Over de dekolonisatie, inclusief de relevantie van grondwetsherziening, zijn intussen boekenkasten vol geschreven. Voor de parlementaire kant van de zaak blijft nog steeds van belang: A. Stempels, *De parlementaire geschiedenis van het Indonesische vraagstuk*, Amsterdam 1950. De herziening van 1948 is van meer rechtstreekse relevantie geweest voor de totstandkoming van het Statuut voor het Koninkrijk. Zie: Gert Oostindië en Inge Klinkers, *Knellende koninkrijksbanden, het Nederlandse dekolonisatiebeleid in de Caraïben, 1940 – 2000, deel I, 1940 – 1954*, Amsterdam 2001.

²² Deze samenvoeging is mogelijk gemaakt door invoering in 1917 van de zog. “ontbinding op termijn”, waarbij de dag van ontbinding en die van de verkiezingen aan elkaar zijn gebonden. Voordeel daarvan is, dat de Tweede of Eerste Kamer niet wekenlang “non-existent” is en dat de normale gang van werken kan worden voortgezet. Nadeel is dat de regering (tot een zeker maximum) naar believen kan gaan schuiven met de ontbindingsdag en dus met de verkiezingen, zodat het conflict dat aan kamerontbinding ten grondslag heeft gelegen naar de achtergrond verdwijnt, respectievelijk een discussie over de aard van de grondwetsherziening wordt ondergesneeuwd door allerlei andere *issues*. In de terminologie van de pacificatiedemocratie: een staaltje van “depolitiseren”. Over de ontbinding op termijn en tevens over de (ten dele profetische) bezwaren daartegen van A.A.H. Struijcken: Vis, *Ontbinding*, 50 - 59.

²³ Bij de grondwetsherziening van 1956 ging het onder meer om de uitbreiding van beide kamers der Staten-Generaal tot 150 resp. 75 leden; bij die van 1963 om het elimineren van Nederlands Nieuw Guinea uit de tekst van de Grondwet, om de troonopvolging en om de leeftijd van verkiesbaarheid. In 1972 ging het om het inkomen van de koning, een verlaging van de leeftijd voor actief kiesrecht (oorspronkelijk een initiatief van Ed. van Thijn) en nog een paar kleinigheden. Geen kwesties om de burgers afzonderlijk voor van huis te halen. Belangrijker is de algehele herziening van 1983 (na kamerontbinding in 1982), ook al leidde die niet tot de eerder gewenste democratische vernieuwingen, zoals de verkiezing van de kabinetsformateur en kamerverkiezingen volgens een meerderheidsstelsel. Zie: J.Th.J. van den Berg, Tweehonderd jaar grondwetgeving, historie en actualiteit, (Daalderlezing 1998) in: *RM Themis*, jg. 159, 9, 299 - 307.

²⁴ Het toenmalige art. 67 in Grw. 1953. Voor het belang daarvan, onder anderen: E.A. Alkema, *Aanzetten voor een nieuwe Nederlandse constitutie na "Maastricht"*, (Thorbeckecollege 20), Antwerpen 1996.

²⁵ Vergelijk de uitspraak van H. Daudt in een interview met Gerard van Westerloo, door deze als volgt weergegeven: "Volgens hem [Daudt, JvdB] wordt Nederland in feite geregeerd door een 'regentenklasse' die sterk doet denken aan 'de Republiek sinds de zeventiende eeuw'. Zeker, haast Hans Daudt zich erbij te zeggen, het betreft hier een regentenstelsel met gegarandeerde grondrechten voor iedereen. 'Maar laten wij het niet met kreten optuigen tot iets dat het niet is: een democratie met vertegenwoordigers van het volk'". Zie: Gerard van Westerloo, *Niet spreken met de bestuurder*, Amsterdam 2003, 245.

²⁶ Over de verambtelijking en "routinisering" van het werk aan de Grondwet: J. Pelle, *In de staatsrechtgeleerde wereld, de politieke geschiedenis van hoofdstuk 1 van de Grondwet 1983*, Rotterdam 1998, 55 – 92; eerder al het themanummer over de "Proeve van een nieuwe Grondwet" van *Acta Politica*, 2 (1966-67), in het bijzonder daarin de bijdrage van H. Daudt, *Waarom eigenlijk?*, 135 – 140.

²⁷ Daarbij ging het, bij voorbeeld, over afschaffing van de militaire dienstplicht, de herzieningsprocedure van de Grondwet, zwangerschapsverlof voor volksvertegenwoordigers, deconstitutionalisering van de benoeming van burgemeesters en commissarissen van de koning en het correctieve wetgevingsreferendum. Hier wreekt zich het in Nederland ontbrekende rechterlijk toetsingsrecht aan de Grondwet, waardoor het onmogelijk is om kleinere veranderingen door intelligente grondwetsinterpretatie door te voeren, zodat voor elke kleinigheid de Tweede Kamer moet worden ontbonden. Ongelukkig is voorts, dat het op zichzelf prijzenswaardige initiatiefvoorstel van het Tweede-Kamerlid, F. Halsema (overigens na jarenlang gedraal en gezeur aan kabinetskant) tot invoering van zulk toetsingsrecht beperkt blijft tot die grondwetsartikelen die handelen over (klassieke) grondrechten. Voor rechterlijke interpretatie van andere onderdelen van de Grondwet is Halsema's voorstel dus niet relevant. Ronduit betreuenswaardig is de verwerping, onlangs, door de Tweede Kamer in tweede lezing van het correctieve wetgevingsreferendum. Ware dat wel ingevoerd, dan had de herzieningsprocedure van de Grondwet sterk kunnen worden vereenvoudigd, omdat kamerontbinding dan feitelijk overbodig zou zijn geworden. Kiezers hadden dan in voorkomende gevallen bij grondwetsherziening een referendum daarover kunnen verlangen. Maar, Nederlandse politici vertrouwen blijkbaar niemand: de koning niet, de rechter niet en vooral de kiezer niet. Vergelijk het houtsnijdende betoog van: J.A. Peters, *Wie beschermt onze Grondwet?*, (oratie Amsterdam), Amsterdam 2003.

²⁸ *Tweede Kamer 29 200 VII, no.36: Advies Raad van State en nader rapport*, 4-5.

²⁹ Dat is overigens nog niet zo eenvoudig, omdat veel van wat onze constitutie vormt, helemaal niet in de Grondwet staat en kennis van die Grondwet dus ook maar zeer ten dele “helpt”. Hoe moeilijk de zaak ligt, bleek toen de VNG-Uitgeverij een boekje wilde doen vervaardigen met daarin de tekst van de Grondwet, eventueel door gemeentebesturen aan te bieden ter gelegenheid van inburgering of naturalisatie van migranten. Er moest een inleidende toelichting aan te pas komen om de lezer in de Grondwet enigszins wegwijs te maken en om hem te vertellen dat een hele hoop voor hem belangrijke zaken heel ergens anders of zelfs helemaal nergens staan. Dat zou overigens niet alleen voor migranten een probleem vormen maar ook voor de meeste Nederlandse staatsburgers. Zie: *Onze Grondwet, de rechtstaat en de grondrechten verklaard voor nieuwe Nederlanders*, Den Haag 2003; ook: Van den Berg, *Tweehonderd jaar*, 307.

³⁰ Vis, *Ontbinding*, 36.

³¹ Vis, *Ontbinding*, 40 - 44 ; Van Raalte, *Staatshoofd*, 166 - 167; Marcel Verburg, *Koningin Emma, regentes van het koninkrijk*, Baarn 1989, 123 - 145 en 209 - 211.

³² G. Taal, *Liberalen en Radicalen in Nederland, 1872 – 1901*, Den Haag 1980, 230 - 373; George Harinck e.a. (red.), *De Antirevolutionaire Partij, 1829 – 1980*, Hilversum 2001, 93 - 112.

³³ T. van der Meer e.a., *De SDAP en de kiesrechtstrijd, de ontwikkeling van de sociaal-democratie, 1894 – 1913*, Amsterdam 1981.

³⁴ Vis, *Ontbinding*, 47 - 48.

³⁵ Van Welderen Rengers, *Schets, deel III*, door W.H. Vermeulen, 68-74.; C. de Ru, *De strijd over het hoger onderwijs tijdens het ministerie-Kuyper*, Kampen 1953.

³⁶ Oud, *Jongste verleden*, V, 16 - 22.

³⁷ Over leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse pacificatiedemocratie, i.h.b. zijn Leidse oratie en de tienjaarlijkse “vervolgredes”: H. Daalder, *Van oude en nieuwe regenten, politiek in Nederland*, Amsterdam 1995; A. Lijphart, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1968 (en vele, al dan niet grondig herziene, vervolgdrukken).

³⁸ Naast de term “parlementaire zelfontbinding”, die licht misverstand kan wekken omdat zij suggereert dat het initiatief steeds van het parlement zelf uitgaat, terwijl het gaat om zelfontbinding van partijcoalities in kabinet en/of parlement, hanteert Vis ook de term “parlementarisering van het ontbindingsrecht” (eigenlijk een terminologie met hetzelfde “probleem”) en wijdt er een uitvoerig en boeiend hoofdstuk aan in zijn *Ontbinding*, 69-101.

³⁹ Over Beels interventie in 1958 uitvoeriger: Jan-Willem Brouwer en Peter van der Heiden (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945, deel 6, het kabinet-Drees IV en het kabinet-Beel II, het einde van de rooms-rode coalitie*, Den Haag 2004, 275 - 286 en 293 - 300. Vraag blijft natuurlijk: was/is voor kamerontbinding een interim-kabinet noodzakelijk of wenselijk? Daarover kan verschillend worden gedacht, zoals blijkt uit opmerkingen van Tjeenk Willink in de Algemene Beschouwingen bij het *Jaarverslag 2002 Raad van State*, die de “truc” van zijn ambtsvoorganger Beel achteraf iets te mooi maakt en daartegenover J.J. Vis in het *NJB*, 78 (2003), nr 1 (Demissionair en quasi-demissionair, een pleidooi voor vereenvoudiging).

-
- ⁴⁰ Voor korte maar zeer bruikbare feitenoverzichten over de gang van zaken in crisis en formatie tussen 1946 en 2002: C.C. van Baalen, *Een rituele dans in de Tweede Kamer? klagen over kabinetsformaties, 1946 – 2002*, (oratie Nijmegen), Den Haag 2003, bijlage 1, 27 - 53.
- ⁴¹ Meer dan hoop was er trouwens niet, hetgeen in de VVD tot interne onenigheid leidde. Zie: Jan Hoedeman, *Hans Wiegel en het spel om de macht*, Utrecht 1993, 45 - 48 en 65 - 71; Willem Drees, *Gespiegeld in de tijd, de nagelaten autobiografie*, Amsterdam 2000, 193 - 203.
- ⁴² Jouke de Vries, *Grondpolitiek en kabinetscrises*, Leiden 1989, 116 - 143.
- ⁴³ Deze wordt uitvoerig en adequaat beschreven en geanalyseerd door Vis in *Ontbinding*, 110-117, waarbij duidelijk is dat de *auctor intellectualis* Ed van Thijn is geweest. In de tijd dat deze fatsoensnorm druk werd bediscussieerd (eind jaren zeventig) zag ik er blijkbaar niets in: J.Th.J. van den Berg, Partnerwisseling tussentijds, in: *NRC-Handelsblad*, 30 april 1981, later opgenomen in: Idem, "Aan de gelovigen overgeleverd", *opstellen over democratie, regering en parlement*, Alphen aan den Rijn 1982, 144 - 147.
- ⁴⁴ Zie echter de in noot 40 genoemde oratie van C.C. van Baalen.
- ⁴⁵ Over de mogelijke variëteit van coalities na verkiezingen vooral: H. Daudt, *Echte politicologie, opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek*, Amsterdam 1995, 395-414 en Idem, Een paars intermezzo?, in: Frans Becker e.a. (red.), *Zeven jaar paars, het tweeëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*, Amsterdam 2001, 35 - 52.
- ⁴⁶ Over de gebeurtenissen in de Duitse Bondsrepubliek in 1982 en 1983: J.L.W. Broeksteeg e.a., *De minister-president in vergelijkend perspectief*, Den Haag 2004, 21 - 22, incl. verwijzing naar het oordeel daarover van het BVerfG (62,1) en naar de meer uitvoerige analyse in: Th. Maunz, *Grundgesetz, Kommentar*, München 2001. Zie voorts : M.C.Burkens en J.A. van Schagen, De Bondsrepubliek Duitsland, in: Prakke/Kortmann, *Staatsrecht EU*, 136. "Kamerontbinding" is in Duitsland lang niet zo eenvoudig als in Groot-Brittannië, mopperde Willy Brandt aan het einde van zijn glorieuze reis naar Erfurt (toen DDR) op 19 maart 1973, tegen meereizende journalisten. Dit zou een moment zijn geweest, vond hij, om de Bondsdag te ontbinden. Zie: Peter Merseburger, *Willy Brandt, 1913 – 1992, Visionär und Realist*, München 2002, 604. Vis wijst in zijn *Ontbinding*, 61, nog op het pleidooi van P.J. Troelstra in 1924 in de Tweede Kamer om kamerontbinding vooraf te doen gaan door formulering van een nieuw regeringsprogramma en vorming van een nieuw kabinet. Een motie van die strekking werd door de Tweede Kamer prompt afgewezen.
- ⁴⁷ Voor de politieke veranderingen in Nederland, het kiesgedrag in het bijzonder: Hans Daalder and Galen Irwin (ed.), *Politics in the Netherlands: How Much Change?*, London 1989 en, meer recent het themanummer van *Acta Politica*, Vol. 38, Number 1, Spring 2003, in het bijzonder de bijdrage van Huib Pellikaan e.a., The Road from a Depoliticized to a Centrifugal Democracy, 23 - 49.
- ⁴⁸ Voor een analyse , meer in termen van volatiliteit (die natuurlijk niet ontkend kan worden): Bram Peper, *Een dolend land, over de politieke architectuur van Nederland*, Amsterdam 2002, dat overigens over nog heel wat meer gaat dan alleen het kiesgedrag.
- ⁴⁹ Dit pleidooi is niet nieuw: het stond eerder al centraal in de fraaie analyse van de toenmalige Nederlandse politiek door Ed. van Thijn, Van partijen naar stembusaccorden, in: E. Jurgens e.a., *Open brief, Partijvernieuwing*, Amsterdam 1967, 68-73. Zie ook: J.Th.J. van den Berg, Heeft Van

Thijn dan toch gelijk gehad?, in: *Socialisme en Democratie*, 48 (1991), 361 - 367, al was het maar om duidelijk te maken dat dit pleidooi ook voor mijzelf niet nieuw is.

⁵⁰ Deze “verleiding” roept associaties op met een opmerking van Thorbecke in een brief aan zijn vrouw in de periode dat hij met regelmaat naar zijn Limburgse vrienden, meestal voor een week achter elkaar, op bezoek moest: “Men eet en drinkt hier, gelijk in de romans van Walter Scott, onophoudelijk.” Daarom juist!, zou ik denken. Zie: Lemmens, *Vorst en Vaderland*, 191.