

‘Wat is de constitutionele monarchie eigenlijk?’*

De drie eerste Nederlandse koningen, de ministers en het parlement*

Jeroen Koch, Dik van der Meulen en Jeroen van Zanten

‘De koning alleen besluit’

Op het eerste gezicht lijkt er in het politieke bestel weinig veranderd sinds 1815, toen de grondwet voor het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden tot stand kwam. Er waren twee Kamers, net als nu, die samen de Staten-Generaal vormden: een term die ook toen al aan voorbije tijden herinnerde. Gijsbert Karel van Hogendorp, de man aan wie de Oranjes bijna alles te danken hadden, had het archaïsche begrip van een nieuwe betekenis voorzien. Toen hij in 1813 zijn *Schets eener grondwet* schreef, vond hij het van belang de suggestie van continuïteit te wekken, alsof de ‘Franse tijd’ van 1795 tot 1813 niet meer was geweest dan een breuk. Door deze terminologie – maar ook met paragrafen die naar een verder verleden terugwezen – plaatste hij de grondwet in een lange traditie van staatsregelingen sinds de Unie van Utrecht. Zo zou, hoopte hij, het nieuwe Oranjebewind legitimiteit krijgen.

Die ontstaansgeschiedenis alleen al wijst erop dat de verschillen tussen het huidige staatsrechtelijke systeem en dat van de beginjaren van het koninkrijk niet groter konden zijn. De Staten-Generaal waarmee Willem Frederik als soeverein vorst in 1814 had samen te werken, bestonden in eerste instantie uit één Kamer. De leden waren afkomstig uit de negen ‘Provinciën of Landschappen’ die Nederland toen telde, en vertegenwoordigden ‘het geheele Nederlandsche volk’. Het was nooit de bedoeling geweest dat deze nieuwe Staten-Generaal overdreven veel invloed zouden krijgen, maar voor de Oranjevorst kon de parlementaire zeggenschap niet gering genoeg zijn.

Vanaf het moment dat Van Hogendorp hem eind 1813 zijn *Schets* had overhandigd, probeerde Willem Frederik de macht van het beoogde parlement terug te dringen en zoveel mogelijk vorstelijke prerogatieven in de wacht te slepen. Hij slaagde wonderwel in zijn opzet. De 55 ‘Edel Mogende Heeren’, zoals de Kamerleden moesten worden aangesproken, hadden volgens de Grondwet van 1814 wetgevende macht, maar meer dan verwerpen of goedkeuren konden ze niet. Eer het tot een serieuze politieke krachtmeting tussen de soeverein vorst en de Staten-Generaal kon komen, was de grondwet echter alweer aan herziening toe (in feite gaat ook de tegenwoordige Grondwet terug op die van 1814: een echte nieuwe grondwet heeft Nederland sindsdien niet gehad). Nadat in het voorjaar van 1815 duidelijk was geworden dat de Noordelijke en de Zuidelijke Nederlanden zouden worden samengevoegd, stelde Willem

* Deze bijdrage is gebaseerd op de drie biografieën van de eerste Nederlandse koningen, Willem I, Willem II en Willem III, die eind november 2013 zullen verschijnen: Jeroen Koch, *Koning Willem I 1772-1843* (Amsterdam 2013); Jeroen van Zanten, *Koning Willem II 1792-1849* (Amsterdam 2013); Dik van der Meulen, *Koning Willem III 1817-1890* (Amsterdam 2013).

Frederik voor het Verenigd Koninkrijk een nieuwe grondwetscommissie in. De gemachtigde notabelen in de Zuidelijke Nederlanden verwierpen de voorgestelde grondwet, maar daar wist de vorst, die zichzelf in maart tot koning had uitgeroepen, wel een oplossing voor. Hij telde de zuiderlingen die op kerkelijke gronden tegen hadden gestemd bij de voorstemmers op. Vervolgens voegde hij ze samen met de noorderlingen, die unaniem hadden voorgestemd, *et voilà*: de overgrote meerderheid bleek het ontwerp te steunen.

De *arithmétique hollandaise*, zoals de gebelgde zuiderlingen dit staaltje van vorstelijk machtsvertoon noemden, was symbolisch voor de wijze waarop Willem I aan zijn koningschap gestalte zou geven. Hoewel de nieuwe grondwet enkele bepalingen bevatte die liberaal of modern aandeden, zoals persvrijheid, het recht van petitie en vrijheid van godsdienst, was de toch al beperkte invloed van het parlement nog verder teruggedrongen: voortaan zouden de Staten-Generaal immers uit *twee* Kamers bestaan, waarvan de Eerste bestond uit leden die de Koning zelf benoemde. ‘La ménagerie du Roi’, zo stond de Eerste Kamer bekend, ofwel ‘de dierentuin van de koning’, en zo gedroeg ze zich ook. Met de Eerste Kamer naast zich had de toch vleugellamme Tweede Kamer amper nog mogelijkheden het beleid van koning en ministers te beïnvloeden.

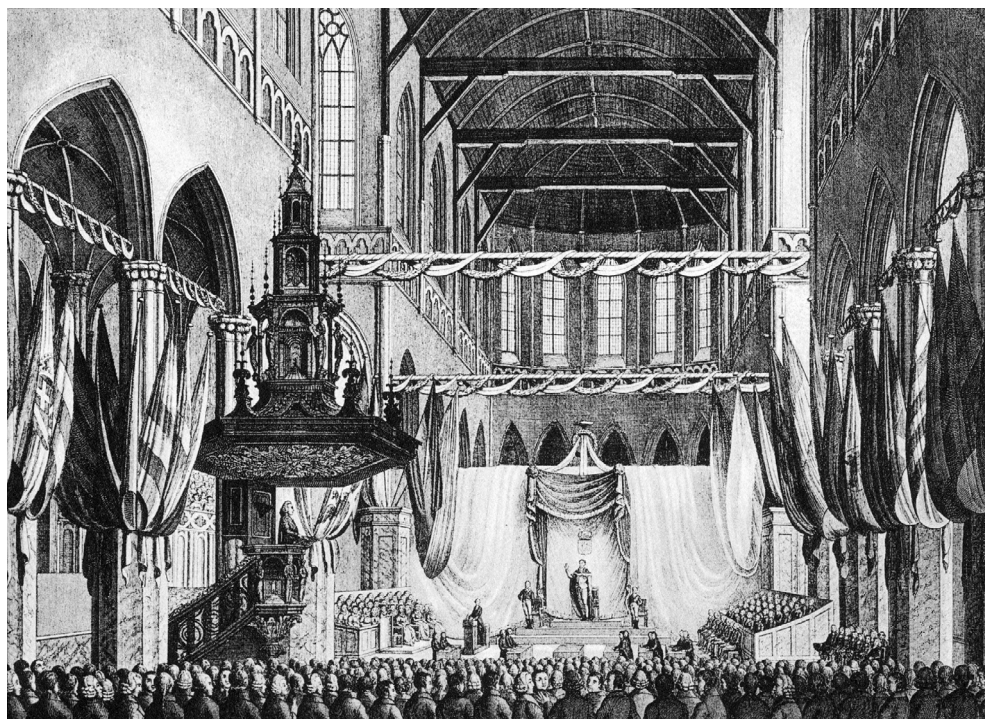
Het was precies zoals Willem I het wilde. ‘De koning alleen besluit,’ stond er in artikel 73 van de Grondwet van 1815, en daar hield hij zich aan – veel sterker dan de Grondwet had bedoeld, want hij zorgde ervoor dat zijn beslissingen nauwelijks door het parlement werden beoordeeld. Van ministeriële verantwoordelijkheid, waarover ook in de beginjaren van zijn koningschap wel eens voorzichtig werd gesproken, wilde hij niets weten. ‘Wat zijn ministers?’ vroeg hij A.F.J.A. van der Duyn van Maasdam, voormalig lid van het Driemanschap dat de terugkeer van de Oranjes had voorbereid. Willem I gaf zelf het antwoord: ‘Volstrekt niets... Ik kan zonder ministers regeren, of wie mij goeddunkt aan het hoofd van de ministeriële departementen plaatsen.’ Want, besloot hij: ‘[I]k alléén ben de man die handelt en voor zijn daden verantwoordelijk is.’

In 1818, drie jaar nadat hij koning der Nederlanden was geworden, breidde Willem I zijn macht uit door de invoering van de zogeheten Blanketwet, waarmee hij ervoor zorgde dat op het niet naleven van zijn Koninklijke Besluiten strafvervolgning kwam te staan. Daarmee kregen zijn besluiten dus kracht van wet. De Staten-Generaal hadden er vrijwel niets meer over te zeggen. Ook het enige belangrijke terrein waarop ze nog wel iets in te brengen hadden, de rijksfinanciën, probeerde de koning aan hun controle te onttrekken. Hij deed dat om te beginnen door de begroting te splitsen in een ‘buitengewoon’ jaarlijks en een ‘gewoon’ tienjarig deel, en door in 1822 het Amortisatie-Syndicaat op te richten, een fonds dat bedoeld was om de staatsschuld op te lossen maar dat in de praktijk zou uitgroeien tot een ondoorgrondelijke constructie waarin overheidsgelden en -schulden en het persoonlijk kapitaal van de koning volstrekt door elkaar liepen. Het was een kluwen die misschien alleen Willem I nog overzag – al is zelfs dat niet zeker –, maar die voor parlamentsleden onontwarbaar was en dus niet te controleren.

Toch hadden de Kamerleden één troef die de koning (hoe graag hij ook wilde) hun niet wist af te nemen: ze konden begrotingen verwerpen. En dat deden ze: in 1819 en in 1829 nog eens. De politieke consequenties daarvan waren aanzienlijk, omdat deze begrotingen in feite tienjarenplannen waren. Willem I was telkenmale furieus als de Kamer de begrotingsontwerpen ‘ter nadere overweging’ naar de regering terugstuurde. ‘Men wil mederegeren, administreren; eene vergadering van honderdentien leden,’ riep hij in 1829 verontwaardigd uit.

De begrotingsperikelen leidden in 1829 dan ook tot een heuse gezagscrisis in het koninkrijk. Na jaren van groeiende onvrede in de Zuidelijke Nederlanden grepen de parlementariërs uit die provincies hun kans door eindelijk eens een politieke daad te stellen. Jarenlang hadden ze lijdzaam toegezien hoe de koning met zijn taalbesluiten, persvervolgingen en godsdienstpolitiek zijn Zuidelijke onderdanen van zich vervreemde. Het stemmen over de tienjarige begroting was uiteraard niet uitgevonden om andere dan financiële aspecten van het regeringsbeleid te beoordelen, maar kon daartoe wel worden aangewend. ‘Wat is de constitutionele monarchie eigenlijk,’ vroeg het Kamerlid Charles de Brouckère, ‘wanneer aan de ene kant de ministers die trouw hebben gezworen aan de Grondwet, haar zonder gevaar kunnen schenden, terwijl aan de andere kant de begroting geen doeltreffend middel zou mogen zijn om het herstel der grieven te bewerkstelligen?’ De andere parlementariërs uit het Zuiden dachten er ook zo over, net als een aantal Kamerleden uit het Noorden. Zodoende werd de tienjarige begroting in mei 1829 door een solide meerderheid weggestemd.

Als ze werden getergd, leken de Staten-Generaal dus een vuist te kunnen maken. In de praktijk bleek het echter om niet meer dan een slap handje te gaan: een halfjaar later stemde de Tweede Kamer alsnog in met een nagenoeg ongewijzigde begroting. De Noordelijken hadden



*Koning Willem I legt op 30 maart 1814 in de Nieuwe Kerk te Amsterdam de eed op de Grondwet af in het
bijzijn van de ‘notabelen’*

[Foto van een prent: Nationaal Archief/Spaarnestad]

hun bekomst gekregen van de aanhoudende weerspanning van hun Zuidelijke collega's en schaarden zich, gesteund door enkele loyalisten uit het Zuiden, eensgezind achter de regering.

Na de afscheiding van België was de koning verlost van zijn voornaamste opposanten in de Staten-Generaal. Weliswaar klonk de roep om liberale hervormingen steeds luider, maar dat geluid kwam van radicalen als Dirk Donker Curtius, die geen zitting hadden in de Tweede Kamer. Willem I kon zijn autoritaire bewind een tijdlang min of meer voortzetten, maar niet voor eeuwig. Aan het eind van de jaren 1830 lag hij steeds meer onder vuur als gevolg van een snel slechter wordende binnenlandse economie. Een van de belangrijkste oorzaken daarvan was de koning zelf. Hij weigerde de Belgische onafhankelijkheid te erkennen, waardoor het Nederlandse leger jarenlang gemobiliseerd bleef. Deze onbetaalbare politiek leidde tot grote ontevredenheid, niet alleen onder het volk maar ook in de volksvertegenwoordiging. Nadat ten slotte zelfs Willem I zich bij de losmaking van het Zuiden, in 1838, had neergelegd, werd een grondwetswijziging noodzakelijk. Iedereen hield het voor onvermijdelijk dat de verhoudingen tussen parlement en regering ingrijpend zouden worden herzien. De enige die dat niet scheen in te zien, was de koning. Hij deed enkele zuinige toezeggingen, waarmee de Kamerleden geen genoegen namen. Toen in 1839 bovendien uitlekte dat hij een rooms-katholieke Belgische gravin ten huwelijk had gevraagd, was hun geduld op. Ze eisten ronduit ingrijpende hervormingen.

De grondwetsherziening die in 1840 tot stand kwam, was veel minder drastisch dan veel opposanten hadden gehoopt, maar voor Willem I ging die al te ver. De Staten-Generaal kregen meer toezicht op Rijksfinanciën en er kwam een ministeriële verantwoordelijkheid, zij het strafrechtelijk, niet politiek. De bepaling dat de Koning gerechtigd was alleen besluiten te nemen, verdween uit de Grondwet. Willem I stemde met de constitutionele wijzigingen in, maar was niet van plan met zulke beperkingen verder te regeren. Op 7 oktober 1840 trad hij af. Toch had het debat over de grondwetsherziening van 1840 – in feite één langgerekte motie van wantrouwen tegen Willem I – winst opgeleverd. Voor iedereen was duidelijk geworden dat een constitutionele koning niet tegelijkertijd onschendbaar en politiek actief kon zijn. Het zou echter tot 1848 duren voordat daar constitutionele consequenties aan werden verbonden.

‘Tegen klagten ben ik gehard’

Van zijn opvolger, koning Willem II, hadden de veranderingsgezinden betere verwachtingen. Als Prins van Oranje kwam hij meer dan eens in botsing met zijn vader, en niet zelden waren politieke meningsverschillen daarvoor de aanleiding. In november 1819 ontpopte hij zich als een veranderaar bij uitstek. De 27-jarige prins had op dat moment al een bewogen loopbaan achter de rug: hij had menig veldslag tegen de legers van Napoleon geleid en was in 1815 bij Waterloo zelfs gewond geraakt – wapenfeiten die hem in het buitenland beroemder en in eigen land populairder hadden gemaakt dan zijn vader. In 1817 en 1818 was hij korte tijd minister van Oorlog, waarbij duidelijk werd – hoewel niet voor het eerst – dat vader en zoon volstrekt niet in staat waren samen te werken. Al na enkele maanden werd de jonge Willem door zijn vader op non-actief gesteld en niet lang daarna ontslagen. Vanaf dat moment zocht hij de oppositie tegen zijn vader.

In 1819 bleek de Prins van Oranje het in bijna alles wat er politiek werkelijk toe deed, met zijn vader oneens te zijn. Hij zocht daarbij steun bij Van Hogendorp, die in toenemende verbittering

had aanschouwd hoe de koning zich tot een alleenheerser had ontpopt. Gezwegen had de graaf niet, wat hem zijn titel minister van Staat had gekost. Hij diende de kroonprins van advies over de financiële toestand van het land, de ministeriële verantwoordelijkheid en de organisatie van de rechterlijke macht. Van Hogendorp vond een willig oor, zoals op 24 december duidelijk werd. Die dag nam de prins plaats in zijn loge in de Tweede Kamer, van waaruit hij de debatten volgde over de tienjaarlijkse begroting. Toen Van Hogendorp het woord voerde, was de instemming vanuit de prinselijke loge voor iedereen hoorbaar. De Prins van Oranje stond in zijn bijval niet alleen: vier van de vijf begrotingsonderdelen werden verworpen.

De koning was hevig verontwaardigd, en dat werd niet minder toen hij twee maanden later van zijn zoon een brief ontving waarin die, in zijn hoedanigheid van Staatsraad, nog eens liet weten hoezeer hij het met Van Hogendorp eens was. De regering, betoogde de kroonprins, moest handelen in overeenstemming met de wensen van het parlement. In een gesprek tussen vader en zoon liep het verschil van mening hoog op.

In de jaren die volgden, toonde de Prins van Oranje nog regelmatig zijn liberale inborst. Als lid van de Raad van State verkondigde hij standpunten die hij bepaald niet deelde met zijn vader. P.J. Elout van Soeterwoude, commies bij de Raad van State, schreef in zijn memoires dat de prins zich nadrukkelijk inliet met politieke kwesties en dikwijls het politieke debat opzocht. Dit deed hij tijdens de reguliere vergaderingen, maar ook na afloop: ‘Op talrijke diners en reünies zoo te hove als elders, zette hij, soms ook met mij, de discussies voort. Zoo bijvoorbeeld over de [...] wet van volkomen vrijheid van onderwijs, of die van hoon en laster.’

De prins maakte, als het zo uitkwam, ook ten eigen bate gebruik van zijn contacten in de Tweede Kamer. In 1815 had zijn vader hem een eigen paleis in Brussel beloofd, te bouwen op staatskosten. Omdat hij de overheidsfinanciën moeilijk rond kreeg, stelde de koning dit project echter uit tot 1825, tot ontstemming van de Prins van Oranje, wiens tijdelijke (maar riante) Brusselse onderkomen in 1820 was uitgebrand. Omdat de koning bij zijn standpunt bleef, klopte de prins aan bij de Staten-Generaal. Met succes: hij wist de Tweede Kamer zover te krijgen dat zij een miljoen gulden voor zijn nieuwe paleis beschikbaar stelde. Toch zou het pas in 1828 worden opgeleverd, twee jaar voordat de Belgen zich voorgoed van de Oranjevorsten zouden ontdoen.

De uitspraak dat Willem II in 1848 in 24 uur van zeer conservatief zeer liberaal werd, kent iedereen, maar het omgekeerde was veeleer het geval toen hij in 1840 zijn vader opvolgde als koning der Nederlanden. Hij was geen verstokte schrijftafelbestuurder, zoals Willem I, en voelde zich in zijn nieuwe ambt eigenlijk niet op zijn plaats. Toch klampte hij zich, eenmaal koning, krampachtig vast aan zijn bevoegdheden. Het adagium dat de koning alleen besloot, ging ook voor Willem II steeds meer op.

Vanaf 1842 stak de ontevredenheid over de Grondwet de kop weer op. De wijzigingen van 1840 waren volgens de liberalen, in en buiten het parlement, onvoldoende geweest. Het gemor ontging de koning niet: op 28 oktober 1843 zei hij tegen enkele Kamerleden dat hij ‘de belangen des lands naauwlettend bleef gadeslaan’. De natie kon erop vertrouwen dat hij niet zou verzuimen bij te dragen aan de ‘wezenlijke verbetering van onzen inwendigen toestand’. Op zichzelf was dit geen schokkende mededeling, ware het niet dat de koning eraan had toegevoegd ‘dat dit bepaaldelijk zoo was ten aanzien van den grondwet’. Zowel de Staten-Generaal als de natie konden erop rekenen dat hij met een herziening zou instemmen als hiertoe de noodzaak bestond.

De ministers, in meerderheid niet bijzonder geporteerd voor veranderingen, reageerden ver-rast. Tegenover hen had koning Willem II zich altijd wars getoond van vernieuwingen. Hij vond het onduelbaar dat de bewindslieden wetten bij het parlement moesten ‘afbedelen’, zoals hij het noemde. Waar het volk behoefte aan had – zo vonden koning en ministers – was ‘werk en brood’, en geen nóg liberalere grondwet, laat staan rechtstreekse verkiezingen. Volgens hen kwam het verlangen naar een grondwetsherziening door de economische malaise waarin Nederland verkeerde. Als de economie zich eenmaal had hersteld, zou de roep om verandering vanzelf verstommen.

Hoe zijn veranderde inzichten tot stand waren gekomen, vertelde Willem II de journalist Henri Box, die hem eens vroeg of het waar was dat hij in het begin van zijn koningschap liberalen als Thorbecke en Donker Curtius in de regering had willen opnemen. Dat klopte, antwoordde de koning:

Ik meende vroeger ter goeder trouw dat men deze Heeren onder het bestuur mijns vaders miskende en niet naar waarde behandelde. Sedert ik, intusschen, zelf het roer in handen heb, en in de gelegenheid was hunne beginselen te toetsen aan het wezenlijke belang en de behoeften des lands, heb ik al het onpraktische en verderfelijke dier beginselen leren inzien en mij overtuigd, dat men met die lieden het staatsgebouw zeer gemakkelijk kan omverwerpen.

Willems toenemende behoudzucht was mede ingegeven door de denkbeelden van zijn zwager, tsaar Nicolaas I, over politieke veranderingen. De tsaar aller Russen was de politiek ten westen van de lijn Berlijn-Wenen al snel te liberaal. Ook elders in Europa stonden vorsten in de regel niet open voor veranderingen. Als een van hen, door binnenlandse politieke ontwikkelingen gedwongen, tot liberalisering besloot, kwam hem dat terstond op een internationale monarchale reprimande te staan. Daar kwam bij dat het voorbeeld van de weinige landen waar het politieke liberalisme wel voet aan de grond had gekregen, zoals Frankrijk en België, leerde dat dit alleen maar tot verdeeldheid en corruptie leidde. De geschiedenis had uitgewezen dat dit gevaar ook voor Nederland bestond: provinciale tegenstellingen, particularisme en religieuze rivaliteiten lagen altijd en overal op de loer. Als koning had hij er dagelijks mee te maken: de rekesten van boze protestanten en katholieken over onderwijs, kerkenbouw en processies stapelden zich in zijn werkkamer op. Willem vond dat de Kroon te allen tijde moest toezien op de eenheid van de natie en niet mocht toegeven aan de waan van de dag. ‘Tegen klagten ben ik gehard’, zei hij. ‘Dit is de ziekte van den dag.’

Zo kwam het dat Willem II in 1844 weinig leek op te hebben met de liberale voorstellen van de zogeheten Negenmannen, onder wie Thorbecke, om de Grondwet ingrijpend te herzien. Dat hij vier jaar later wel instemde met een grondwetswijziging die nog veel verder ging, was zonder twijfel mede het gevolg van de revoluties in omringende landen – en het was zeker een breuk met zijn denken en handelen in de jaren waarin hij koning was. Maar wie verder terugkijkt, naar de jaren waarin hij nog geen koning was, moet tot de conclusie komen dat hij vooral onder druk van omstandigheden een man van het behoud was geworden. In zijn hart was hij een liberaal gebleven, wat ook de gretigheid verklaart waarmee hij de veranderingen omarmde, toen hij daartoe eenmaal had besloten.

‘Comment faire?’

De derde Koning der Nederlanden, Willem III, keek er geheel anders tegenaan. Als Prins van Oranje had hij enkele malen geprotesteerd tegen mogelijke veranderingen in de Grondwet. Net als zijn vader was hij, eenmaal volwassen, lid geworden van de Raad van State, en in die hoedanigheid was hij in de gelegenheid zijn stem te laten horen. In februari 1844 zette hij zijn standpunten uiteen over de Grondwet en de onderdelen daarvan die voor wijziging in aanmerking kwamen. Hij presenteerde zich als een bedachtzame troonopvolger: iemand die zich ervan bewust was dat niet altijd alles bij het oude kon blijven, maar tegelijk op terughoudendheid moest aandringen. Hij waarschuwde voor al te ‘vrijzinnige beginselen’, maar – zo vervolgde hij – ‘ook even zoo verre zij van mij het denkbeeld verwijderd dat men alles door de regering zie vasthouden’. Het is zeer de vraag of hij dit meende. Wie zijn nota en andere teksten uit die tijd (geschreven in het merkwaardige Nederlands van iemand die gewend was in het Frans te denken en te schrijven) nauwkeurig las, kon moeilijk ontgaan dat hij wel degelijk vasthield aan ‘alles door de regering’ – lees: de Koning.

Dat werd overduidelijk toen zijn vader eind 1847 toegaf aan de druk om eindelijk toch een aantal gematigde grondwetwijzigingen serieus te overwegen. De Prins van Oranje was daarbij betrokken, als lid van de Raad van State en in dit geval ook als troonopvolger – iets wat temeer opviel daar de koning hem tot dan toe zoveel mogelijk buiten staatszaken had gehouden. Van veranderingen moest de prins toen heel weinig meer hebben, en al helemaal niet als ze door binnenlandse radicalen en buitenlandse woelingen werden afgedwongen. ‘Het woord eens Konings moet vast staan als een rots,’ verzekerde hij meer dan eens. Algehele mobilisatie van het leger leek hem een veel betere reactie op dit soort pressie dan eraan toegeven.

Toen zijn vader in maart 1848 Thorbecke en enkele geestverwanten opdracht gaf tot een grondwetwijziging die veel verder ging dan alle voorgaande voorstellen, reageerde de jongere Willem in eerste instantie niet. Maar dat zijn zwijgen geen teken van instemming was, wist iedereen. Het belangrijkste artikel in de door Thorbecke herschreven Grondwet was ongetwijfeld het 53ste: ‘De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk’ – een wel zeer beknopte formulering, maar de prins begreep, mogelijk gesouffleerd door raadgevers, wat dit kon betekenen voor de invloed van de koning. Daarnaast merkte hij op hoezeer de invloed van het parlement zou toenemen. Hij zag in de herziene Grondwet, die in november 1848 zou worden afgekondigd, een ontoelaatbare inperking van de koninklijke macht. Hij liet de koning weten van zijn rechten op de troon af te zien.

Dit leidde tot een verbeten discussie tussen vader en zoon. De vorst wees de prins op de onmogelijkheid van diens stap: een koning kon wel abdiceren, maar een kroonprins kon, ook volgens de oudere edities van de grondwet, de troon niet weigeren. De prins leek ongevoelig voor dit argument en voor de andere overwegingen van zijn vader, die zich uitstrekten van het landsbelang tot de goddelijke voorzienigheid. In januari 1849 nam hij de boot naar Engeland, zijn ouders en adviseurs in onzekerheid achterlatend. Zij hadden één troost: de prins mocht dan niet bereid zijn tot regeren, vooralsnog was het koning Willem II die op de troon zat.

Amper twee maanden later sloeg het noodlot toe. Op 17 maart overleed de koning onverwacht, 56 jaar oud. Een dag later proclameerden de ministers in de *Nederlandsche Staatscourant*:

Willem de Derde is Koning der Nederlanden.

De geheele natie is Hem trouw verschuldigd. [...]

Wij verwachten dat een ieder in zijne betrekking, doordrongen van liefde voor het beminde Huis van Oranje, met kalmte en met warme vaderlandsliefde zal medewerken, om door eene rustige houding, onder den zegen Gods, het welzijn des Vaderlands te bevorderen.

Wij zullen, in afwachting van 's Konings komst, onvermoeid tot hetzelfde doel werkzaam zijn.

Er was één probleem: de nieuwe Koning der Nederlanden bevond zich ver weg, op een jacht-slot ergens in Noord-Engeland, en wist niet beter dan dat hij nog gewoon de Prins van Oranje was.

Hij werd echter spoedig van de nieuwe situatie op de hoogte gebracht. Een telegram uit Londen zette hem ertoe aan zo snel mogelijk naar de Britse hoofdstad af te reizen. Daar werd hij door een kleine Nederlandse delegatie onder leiding van minister van Buitenlandse Zaken Lightenveld als koning ontvangen. Hijzelf was daar nog niet van overtuigd. Eerst in Londen en vervolgens tijdens de bootreis terug naar Nederland praatte minister Lightenveld gedurig op hem in, met als resultaat dat Willem zich ten slotte bij het onvermijdelijke neerlegde. 'Hebt u geaccepteerd?' vroeg zijn vrouw Sophie, die hem op de kade van Hellevoetsluis opwachttte. 'Ja,' antwoordde hij. 'Comment faire?'

Wat Willem III moest doen, zou spoedig blijken. De eerste maanden van zijn regering leek alles nog wel mee te vallen: zijn inhuldiging verliep vlekkeloos en de ministers met wie hij aanvankelijk te maken kreeg, gaven hem veel ruimte, zodat het hem moet zijn voorgekomen dat de grondwetsherziening voor het koningschap geen al te grote gevolgen had. Hij vergaderde regelmatig met de bewindslieden, en bij de ministeriële vergaderingen waar hij ontbrak, was iemand aanwezig die hem van alles op de hoogte hield: A.G.A. van Rappard, de directeur van het Kabinet des Konings, die tevens secretaris van de ministerraad was.

Op 5 november 1849 trad, na een voor die tijd ongekend moeizame formatie – waarbij vooral de koning een vertragende factor was gebleken – een nieuw kabinet aan, dat minder geneigd was rekening te houden met de wensen van de koning. De minister die daarin de feitelijke leiding had, was de man wiens naam aan de herziene grondwet was verbonden: Thorbecke. Zijn reputatie als hervormer is terecht, maar de verdiensten van zijn eerste kabinet worden nogal eens onderbelicht. Zeker zo belangrijk als de grondwetswijziging is immers Thorbeckes 'gewone' wetgeving geweest, waarmee de constitutionele richtlijnen in de praktijk werden gebracht. Zo bepaalde de grondwet van 1848 dat de Tweede Kamer werd gekozen 'door de meerderjarige ingezetenen, Nederlanders, in het volle genot der burgerlijke en burgerschapsregten'. Die bepaling moest echter in een kieswet worden omgezet voordat die ingezetenen ook daadwerkelijk naar de stembus konden gaan. Dat is wat Thorbecke als minister van Binnenlandse Zaken in orde maakte. Ook bracht hij, in een eruptie van ongekende werkzaamheid, de Gemeentewet en de Provinciale Wet tot stand. Deze drie 'organieke wetten' vormen nog altijd de grondslag van het maatschappelijke bestel.

Willem III zag daar weinig in. Omdat hij inhoudelijk niet tegen Thorbecke was opgewassen – zoals niemand overigens in die jaren –, beledigde en bruuskeerde hij hem bij vele gelegenheden. De minister, die evenmin uitblonk in tact, ging de confrontatie met de koning

op zijn beurt niet uit de weg. Lange tijd stonden de vorst en zijn raadgevers, die behalve de ministers een liberale Kamermeerderheid tegenover zich vonden, machteloos. Maar in april 1853 bleek dat Willems positie zo zwak nog niet was. Tegen de uitdrukkelijke wens van de ministers in gaf hij blijk van zijn sympathie voor de tegenstanders van het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland. Daarmee schond hij maar liefst twee grondbeginselen van het moderne staatsbestel: de vrijheid van godsdienst en de ministeriële verantwoordelijkheid. De ministers vroegen en kregen hun ontslag. Op verzoek van Willem III formeerde de oudgediende Van Hall vervolgens een veel behoudender ministersploeg, waarna nieuwe verkiezingen een overwinning voor het behoud opleverden.

Zo leek de koning als overwinnaar uit de strijd met Thorbecke tevoorschijn te zijn gekomen. In de jaren die volgden, kende Nederland een serie min of meer behoudende kabinetten. Maar geen ervan had de intentie de liberale veranderingen terug te draaien. Ook de jurist J.J. van der Bruggen, die vanaf 1856 leiding gaf aan het meest conservatieve kabinet dat het land na 1848 zou kennen, waagde zich daar niet aan. Het ontzag voor Thorbecke was te groot, en bovendien leek bijna iedereen vrede te hebben met het nieuwe stelsel, ook de mannen die bekendstonden als behoudend – dit tot verdriet van Willem III, die zelfs nog een vergeefse poging deed enkele geestverwante politici tot een reactionaire coup over te halen.

Dat nam niet weg dat de koning, als hij wilde, politiek veel had in te brengen. Bij benoemingen van ministers was zijn persoonlijke voorkeur vaak doorslaggevend. Hij stoorde zich daarbij lang niet altijd aan parlementaire meerderheden. En mochten de verhoudingen in de Tweede Kamer hem toch dwarszitten, dan had hij nog een ander middel: in 1866 en 1867 ontbond hij tot tweemaal toe het parlement, omdat hij tot elke prijs het zittende conservatieve ministerie wilde behouden.

In 1866 nam een meerderheid van de Kamer een motie aan van de antirevolutionair L.W.Ch. Keuchenius, die de troebele wijze veroordeelde waarmee het kabinet een van de ministers tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië benoemde: de mooiste bestuurlijke baan in het koninkrijk. Het had tot het ontslag van het kabinet moeten leiden, maar in plaats daarvan ontbond Willem III de Tweede Kamer. Hij ging zelfs nog verder. Door de Kamerontbinding moesten er nieuwe verkiezingen komen. Aan de vooravond daarvan richtte de koning zich rechtstreeks tot het volk, door middel van een proclamatie die in alle kranten werd afgedrukt en overal werd aangeplakt (de aanplakbiljetten hadden een rood-wit-blauwe sierrand, opdat niemand de proclamatie over het hoofd zou zien). Hij verkondigde dat de noodzakelijke overeenstemming tussen regering en parlement niet mogelijk was met ‘de jongste samenstelling van de Tweede Kamer der Staten-Generaal’. De gedurige kabinetswisselingen verlamden de regering en schaadden het staatsbelang. Daarom riep Willem de kiezers op ‘aan Zijne roepstem gehoor te geven!’ De impliciete boodschap werd door iedereen begrepen: stem conservatief! Veel effect lijkt de oproep niet te hebben gehad – de conservatieven behaalden een kleine maar onvoldoende overwinning, die er vermoedelijk los van stond –, maar het schandaal dat erop volgde was groot. De koning had zich immers laten verleiden tot een partijkeuze.

In november 1867 verwierp de Tweede Kamer de begroting van de minister van Buitenlandse Zaken, J.Ph.J.A. van Zuylen van Nijevelt. Daarmee keurde het parlement het beleid af dat de regering had gevoerd tijdens de hoogst complexe geschillen tussen Frankrijk, Pruisen en Nederland over de positie van Luxemburg. Het staatje, waarvan Willem III groothertog

was, dreigde inzet van een oorlog te worden. Die werd voorkomen, maar de Kamer was allerm minst overtuigd van de wijze waarop Van Zuylen had gemanoeuvreed. De verwerping van zijn begroting had normaal gesproken tot zijn ontslag moeten leiden, en daarmee vermoedelijk ook tot het heengaan van het gehele kabinet, maar daarin zag de koning niets. Net als in 1866 ontbond hij de Tweede Kamer. De verkiezingen die hierop noodzakelijkerwijs volgden, brachten geen verandering in de parlementaire verhoudingen, zodat het conservatieve kabinet een weerspannige Kamer tegenover zich hield. In het voorjaar werd de begroting van Buitenlandse Zaken opnieuw verworpen, en toen restte er in feite nog maar één oplossing: ontslag van het kabinet.

Vanouds worden deze twee affaires, de motie-Keuchenius en de Luxemburgse kwestie, gezien als bepalende momenten in de parlementaire geschiedenis. Ze hadden immers duidelijk gemaakt dat Koning noch ministers de Tweede Kamer voortaan konden negeren. Tevens ziet men ze vaak als een keerpunt in de regering van koning Willem III. Waar hij zich voorheen veelvuldig inliet met politieke zaken, was dat na 1868 amper meer het geval. Het is een beeld dat bijstelling behoeft. Het is waar dat de koning zich in het decennium na 1868 zoveel mogelijk aan het landsbestuur onttrok, maar in later jaren bevond hij zich toch weer in het centrum van de politiek. Hij kreeg opnieuw vat op kabinetsformaties en was in staat ministeriële besluiten te beïnvloeden. Daarbij profiteerde hij van de verdeeldheid tussen de liberale Kamerleden, die hem in staat stelde conservatieve ministers te benoemen. De belangrijkste onder hen was J. Heemskerk Azn, die wel de laatste conservatief werd genoemd. Hij was van mening dat de koning veel te zeggen moest hebben en gaf Willem III dan ook de nodige ruimte.

Ten slotte

Er was veel veranderd tussen 1815, toen koning Willem I als eerste Koning der Nederlanden was ingehuldigd, en 1890, het jaar waarin zijn kleinzoon Willem III overleed. Het parlement was werkelijk een factor van betekenis geworden en de ministers waren voortaan verantwoordelijk voor het landsbestuur. ‘Le Roy décède seul’, het adagium waaraan de eerste Willem zich hield, kon Willem III hem onmogelijk meer nazeggen. Na 1848 werd de Koning meer en meer door regels aan banden gelegd. Na de theorie volgde de praktijk, en langzaam maar zeker kregen de parlementaire politiek en de besluitvorming de vorm die ze volgens de Grondwet moesten hebben. Toch bleef de invloed van de koning ook na 1848 groot. Dat hij boven de partijen moest staan, leek Willem III niet in te zien, en in elk geval gedroeg hij zich er niet naar. Pas in de loop van de twintigste eeuw ontwikkelde het koningschap zich werkelijk van een parlementaire tegenkracht tot een neutrale macht in het politieke bestel.