

De monarchie in Nederland

door Adrian F. MANNING,

Hoogleraar hedendaagse geschiedenis aan de Katholieke Universiteit te Nijmegen.

Precies honderd jaar wordt Nederland geregeerd door koninginnen. Emma werd in 1890 regentes voor haar minderjarige dochter Wilhelmina die van 1898 tot 1948, een halve eeuw lang, de kroon droeg. Juliana volgde haar op en na bijna twee-en-dertig jaar deed zij afstand ten gunste van haar oudste dochter Beatrix, die sedert 1980 koningin is.

Wie zich wil verdiepen in de geschiedenis van de monarchie en in de positie van de koningin of wat meer wil weten van haar invloed op het regeringsbeleid, wordt met enige moeilijkheden geconfronteerd¹. Natuurlijk, er is wel een en ander bekend, maar het is toch weinig bevredigend wanneer een greep wordt gedaan uit de soms zeer indirect bekend geworden discussies tussen staatshoofd en ministers. Wetenschappelijk onderzoek dient te zijn gebaseerd op stukken uit de archieven van de ministerraad; dat is niet onmogelijk, maar ze schieten tekort voor juist het "kroonverkeer", met name voor het optreden van het staatshoofd. Daartoe is kennis nodig van de stukken die berusten in het archief van het Koninklijk Huis en in het Kabinet van de koningin. Maar in Nederland is het archief van het Koninklijk huis voor de periode na 1898 praktisch gesloten. Al wat in Nederland is geschreven over de rol van het staatshoofd tijdens kabinetformaties en in verband met het regeringsbeleid berust op zeer partiële kennis of speurwerk en is grotendeels geschreven vanuit het perspectief van het staatsrecht. Erkend wordt dat over de praktijk slechts onderstellingen of incidentele ophelderingen mogelijk zijn.

Pikanter nog is de omstandigheid dat het archief van het Kabinet van de koningin tot voor kort niet kon worden geraadpleegd, al is dat een staatsorgaan dat onder de archiefwet valt en géén hofinstelling. Het Kabinet van de koningin is het instrument voor het overleg tussen de koningin en de ministers en andere door haar geconsulteerde personen. Daar, in het Kabinet van de koningin ligt het materiaal dat antwoord kan geven op de eerste vragen die tijdens dit colloquium aan de orde zijn gesteld. Welnu, pas onlangs is het archief van het Kabinet van de koningin overgebracht naar het Algemeen rijksarchief en dan nog maar voor de periode tot de oorlog van 1940. Het onderzoek is nauwelijks begonnen. Professor N. Cramer presenteert binnenkort een studie over het Kabinet van de koningin

(1) H.A. VAN WIJNEN, *De Kroon kan geen kwaad doen. Van de Macht des Konings. Mythe en werkelijkheid van de constitutionele monarchie*. Amsterdam, 1975; C.A. Tamse (red.), *De monarchie in Nederland*. Amsterdam-Brussel, 1980.

in de vorm van een gedenkboek. Zelf ben ik voor mijn Wilhelmina-biografie op dit ogenblik niet verder gevorderd met systematisch onderzoek dan tot 1919². En ik ben juist gestart met de bestudering van de documenten in het Koninklijk huisarchief voor de eerste twintig regeringsjaren van Wilhelmina. Op basis van deze ervaringen moet ik vaststellen dat althans voor historici de kernvragen van dit colloquium voor Nederland niet uitputtend behandeld kunnen worden. Zeker niet voor de periode na de oorlog en allerm minst "anno 1990". Het lijkt mij juist dit zo duidelijk mogelijk te erkennen. Het is dus onder voorbehoud, of als U wilt enigszins impressionistisch, wanneer historici en andere commentatoren schrijven over de praktijk van het kroonverkeer in Nederland.

I. Koningin en regeringsvorming

Kort vóór het begin van deze eeuw begon zich de parlementaire democratie in Nederland krachtiger te ontwikkelen. Daarvoor zorgden de profilering van de politieke partijen, de dagbladers en het streven naar algemeen kiesrecht. Daarover is het nodige geschreven door specialisten in het staatsrecht en parlementaire historici³. Degenen die zelf een rol hebben gespeeld zijn tamelijk zwijgzaam gebleven, tegenwoordig misschien iets minder dan vroeger, maar toch. Het valt op dat staatsrechtgeleerden in de loop van de tijd méér ruimte voor optreden van het staatshoofd én groter aandeel in het regeringsbeleid hebben verondersteld dan in de praktijk kan worden aangewezen. Althans voorzover historici voldoende materiaal ter beschikking hebben om daarover uitspraken te doen⁴.

Wie de zaken nagaat zal te doen krijgen met de bekende oordelen: koningin Beatrix is zakelijk en handelt strikt constitutioneel, koningin Juliana was gemoeidelijk maar vasthoudend en soms eigenwijs, koningin Wilhelmina tenslotte wordt opmerkelijk grote invloed toegeschreven ten tijde van ministeriële crises en kabinetformaties. Voor de Oranjes zijn de kabinetformaties zorgvuldig bewaakte prerogatieven. De laatste koninginnen en hun favoriete raadgevers voelen niets voor een direct gekozen minister-president of voor door de Tweede Kamer benoemde kabinetformateurs, ja zelfs niet voor een voorschrift de fractieleider van de partij die als grootste uit de verkiezingen te voorschijn is gekomen tot formateur te benoemen. De koningin heeft bij kabinetformaties een functie en wenst die zeer beslist te behouden: het gaat om de benoeming van een formateur of

(2) Voorzover in dit opstel verwezen wordt naar gebeurtenissen uit de eerste twintig jaar van de regering van koningin Wilhelmina, baseer ik mij op gegevens uit het Archief van het Kabinet van de Koningin (Algemeen Rijks-Archief Den Haag).

(3) P.J. OUD, J. BOSMANS, *Staatkundige vormgeving in Nederland, I (1840-1940)*, II (*De tijd na 1940*). Assen, 1990.

(4) G.J. LAMMERS, *De kroon en de kabinetformaties*. IJmuiden, 1952; F.J.F.M. DUYNSTEE, *De kabinetformaties 1946-1965*. Deventer, 1966; P.F. MAAS, *Kabinetformaties 1959-1973*. Den Haag, 1982.

informatie, als het nodig is om knopen door te hakken en om bepaalde personen te kiezen.

Wat komt daarvan terecht? Is het méér dan een formaliteit? Om te beginnen: de formateur handelt inderdaad in opdracht van de koningin en de Volksvertegenwoordiging weet dat. De verhoudingen zijn duidelijk. Maar hoeveel manoeuvreerruimte heeft de koningin? Ze houdt zich aan de door haar ingewonnen adviezen. Eigenlijk is in dit opzicht niets opzienbarends te melden.

Wie zoekt naar al dan niet vermeende afwijkingen van het geldend patroon vindt natuurlijk altijd wel iets. Koningin Juliana zorgde in 1973 dat de Partij van de Arbeid achter de regeringstafel kon zitten en koningin Beatrix in 1981 dat diezelfde partij niet al te snel werd uitgeschakeld. Wie dit soort kwesties nader beziet kan niet onder de indruk komen dat hier iets opmerkelijks aan de hand is: het gaat om details, academische kwesties of vermijding van misverstand.

Op het eerste gezicht was dat onder koningin Wilhemina anders⁵. Afgezien van drie extra-parlementaire kabinetten, twee in Londen en één vlak na de bevrijding toen er nog geen parlement functioneerde, worden in de literatuur zogenaamde "koninklijke" kabinetten gesignaleerd zoals dat van Cort van der Linden (vanaf 1913 tot bijna het einde van de oorlog van '14-'18), later De Geer-1 en in 1939 Colijn-5. Dat waren ministeries die buiten de partijen om waren gevormd. De partijen hadden zich zelf buiten spel gezet maar de koningin beoogde dat die kabinetten tenminste zo goed mogelijk met de Staten-Generaal zouden samenwerken. En natuurlijk had het ook bij de formatie van deze "koninklijke" kabinetten niet ontbroken aan staatkundige adviezen.

Ondanks allerlei vermoedens dat ze autoritaire neigingen had, ondanks haar onbevangen, ja ongezoeten uitspraken tegenover ministers, en ondanks de driftige druk die ze vaak uitoefende, trad koningin Wilhelmina niet buiten de constitutionele kaders en zocht en vond steeds staatkundige dekking. Wel wordt door iedereen nageschreven dat de jonge Wilhemina de sterk dominerende dr. Abraham Kuyper, die ze bepaald niet mocht, in 1901 heel slim aan banden legde door zeer strikte voorwaarden te stellen bij de aan hem verleende formatieopdracht: de katholieken in het kabinet, Van Heutsz'beleid in Indië voortzetten, grotere zorg voor de defensie en neutraliteit inzake de Boerenoorlog. Dat lijkt heel ondernemend, maar wie kennis neemt van de archiefstukken over die kabinetsformatie ziet al gauw dat elk van die punten was aangedragen door een van haar adviseurs.

Natuurlijk bleek de politieke voorkeur van de koningin en probeerde ze tijdens kabinetsformaties haar inzichten om te munten en ontegenzeggelijk had ze een pittige presentatie. Tot het einde van de Tweede Wereldoorlog had de koningin

(5) E. VAN RAALTE, *Staatshoofd en ministers. Nederlands constitutionele monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht*. Zwolle, 1971; G. PUCHINGER, *Colijn en het einde van de coalitie. I De geschiedenis van de kabinetsformaties 1918-1924, II 1925-1929*. Kampen, 1969 en 1980.

groter vrijheid van handelen naarmate politieke constructies lastiger waren : eerst door de onderlinge verdeeldheid van de linkerzijde en later vanwege de fricties tussen protestanten en katholieken in de rechtse coalitie. Bovendien vonden staatsrechtgeleerden en staatkundige adviseurs dat de koningin bij kabinetsformaties de nodige ruimte had ⁶. Het was constitutioneel correct wat een vice-president van de Raad van State aan het begin van deze eeuw aan de koningin voorhield : "Het is zeer mogelijk dat Uwe Majesteit ook andere overwegingen dan die aan de uitspraak der stembus ontleend, zou willen laten gelden bij de keus van Hoogstderzelver Ministers."

Een formatie-opdracht is en blijft een regeringsdaad van de eerste rang. In Nederland verlopen kabinetsformaties uiterst zorgvuldig. Vanaf Wilhelmina worden niet slechts de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer en de vice-president van de Raad van State geconsulteerd, ook de leiders van de grotere politieke groeperingen werden uitgenodigd voor een conferentie met de koningin. In 1913 ook de sociaal-democraat Troelstra. Bovendien zocht ze de mening van enkele vertrouwelingen, zoals bijvoorbeeld de Christelijk-historische leider De Savornin Lohman.

Ook in de periode dat de partijvorming en partij-organisatie hun voltooiing nog niet hadden bereikt, had men degelijke spelregels. Alles werd schriftelijk vastgelegd en althans een deel van de gevoerde correspondentie werd na het optreden van het nieuwe kabinet ter kennis van de Tweede Kamer gebracht. De koningin kon op basis van schriftelijke adviezen de formateur kiezen en na de ontvangst van het door alle kandidaat-ministers ondertekend regeringsprogramma de ministers benoemen.

Een paragraaf apart is de harde actie van koningin Wilhelmina in Londen met het doel het zittend kabinet te ontslaan en zelf een nieuwe ploeg samen te stellen, die in staat moest zijn de vernieuwing en de wederopbouw van het land te organiseren. L. de Jong heeft dat een "strijd om de macht" genoemd, draaiend om de vraag wie het vlak na de bevrijding in Nederland voor het zeggen zou hebben. De koningin liet de ministerraad op 4 mei 1943 erkennen dat zij het was die de ministers kon ontslaan. "Naar welgevallen" zoals in de grondwet stond ; "wanneer in bepaalde omstandigheden het landsbelang aftreden van het kabinet of van ministers eist" zoals toen werd geformuleerd ⁷.

Elke koningin leefde en leeft vanuit een sterk gevoel voor verantwoordelijkheid, vanuit roeping zelfs. Aan dat besef van koninklijke waardigheid kleven beslist mythische elementen, maar belangrijk is dat ze de constitutionele regels in acht nemen. Ze laten hun persoonlijk inzicht blijken, maar dat kan uiteraard in het be-

(6) A.A.H. STRUYCKEN, *Ons koningschap*, 1909 ; A.F. DE SAVORNIN LOHMAN, *Onze constitutie*. Utrecht, 1901.

(7) L. DE JONG, *Het koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, deel 9 Londen (2 banden)*. Den Haag, 1979.

sloten verkeer met de ministers. Kritiek op het optreden van de drie koninginnen (eigenlijk moet ik er ook de koningin-regentes Emma bij betrekken) is er eigenlijk niet geweest. Wel gemopper soms, het meest op Wilhemina in Londen. De vaststelling dat de formaties correct verliepen en verlopen, naar het oordeel van zowel parlement als staatsrechtgeleerden, toont dat de monarchie zich aanpaste aan de parlementaire democratie. De monarchie verlengde daardoor haar leven.

Tijdens kabinetsformaties doet de koningin wat haar taak is. Die is op zich van wezenlijk belang voor staat en gemeenschap. Daarnaast moet en kan zij optreden in buitengewone omstandigheden, dus wanneer een impasse ontstaat of in geval van oorlog. Bovendien zal zij zo nodig de partijpolitici het landsbelang en de soevereiniteit van de staat voorhouden; zij accentueert de continuïteit tegenover actuele tegenstellingen en momentane deelbelangen. Dat zij bij ministeriële crises zorgt voor een kabinet dat met de Volksvertegenwoordiging overweg kan, is geen geringe taak en niet af te doen als een symbolische handeling. Van Wilhelmina en Beatrix, maar ook van Juliana, weten we dat het staatshoofd zich in zijn element voelt tijdens formaties. Hun kracht is dat ze binnen tien jaar een grote kennis en ervaring verwerven én dat ze zorgvuldig handelen⁸.

Daarenboven heeft de koningin een psychologisch voordeel: degenen die ze consulteert voelen zich in een bijzondere situatie. In dagboeken of brieven melden politici van links of rechts steevast hoe ze zijn ontvangen en hoe zij zich in die omstandigheden voelen. Ervaren staatslieden melden enigszins opgetogen dat de koningin vriendelijk was en dit of dat tegen hen zei. Men is tijdens ontmoetingen met het staatshoofd kennelijk anders gestemd en onder de indruk. Nog geen anderhalf jaar geleden verklaarde de toen demissionaire ministerpresident Lubbers – vermoed en niet per se ongeloofwaardig – dat hij niet verlangde naar een nieuwe opdracht, maar dat hij vond dat men een verzoek van de koningin niet mocht en kon weigeren. In exact dezelfde bewoordingen uitten zich staatslieden sinds het begin van deze eeuw: Idenburg en vele anderen.

Misschien moet men erbij betrekken dat met name gezaghebbende politici, levend vanuit religieuze inspiratie en met een gevoel voor de res publica, doorgaans dadelijk beschikbaar zijn voor de koningin. De autoriteit van het koningschap als vaste burecht? De uitstraling van het koningschap moge een bijkomstigheid zijn, het kan van pas komen. Van groter belang is het constitutionele gegeven dat het de koningin is en niemand anders die de formatie-opdracht geeft. Dat is een functie die zij koestert. Haar kracht is haar ervaring en zorgvuldigheid. Haar invloed is mettertijd beperkt, haar rol niet spectaculair maar met een continuerend effect.

(8) C.W. VAN DER POT, A.M. DONNER, *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*. Zwolle, 1983¹¹.

II. Koningin en beleidsvorming

“Dienaren der kroon” of “raadsliden der kroon”: zo heetten aan het begin van deze eeuw de ministers en dat spraakgebruik heeft lang stand gehouden. De voorzitter van de ministerraad (in die tijd was hij zelfs “tijdelijk voorzitter” met een zittingstijd van één jaar) schreef in onderdanige termen als “eerbiedig van oordeel te zijn” of onderstelde dat “voor Uwe Majesteit de gelegenheid zal bestaan om zoodanige benoeming te doen als Hoogstdezelve zal oirbaar achten.” Het was méér dan ceremoniële terminologie, want koningin Wilhelmina beschouwde ministers als “haar” ministers. Natuurlijk zijn formuleringen en achterliggende opvattingen de afgelopen halve eeuw minder concreet geworden en van hun scherpte ontdaan.

Maar in het staatsrecht aan het begin van de eeuw werd door gezaghebbende staatsrechtgeleerden een dualistisch functionerende regering niet categorisch afgewezen. Wel verdedigde Buys dat van één regering sprake was in die zin dat de koning het hoofd is en de ministers de leden van de regering vormen. Daartegen stelde een van de invloedrijkste raadgevers van koningin Wilhelmina, de reeds genoemde A.F. de Savornin Lohman, in zijn handboek *Onze Constitutie* (1901) dat een minister niet een “meedragers van koninklijke macht” genoemd kan worden. Een minister bezit immers geen enkele bevoegdheid dan die uit zijn betrekking van dienaar der Kroon voortvloeit. Een minister is dus de hoogstgeplaatste ambtenaar.

Daarmee correspondeert heel zeker de opvatting van koningin Wilhelmina. Zij discussieerde herhaaldelijk met individuele ministers, schortte vaak haar oordeel over een wetsontwerp op of liet de directeur van het Kabinet van de Koningin meedelen dat ze wel toestemming verleende om een ontwerp in te dienen, maar dat zoiets niet betekende dat ze na aanneming van het wetsontwerp geen gebruik zou maken van haar recht het ontwerp in te trekken of zelfs haar veto uit te spreken. Ze wist overigens goed dat ze óók voor haar veto het contraseign van een minister nodig had.

In de eerste helft van deze eeuw functioneerde in Nederland de regering bepaald dualistisch en maakte koningin Wilhelmina doorlopend en krachtig gebruik van het klassieke *right to encourage and the right to warn*. Voorts verklaarde ze bij enkele gelegenheden dat ze in geweten bezwaar maakte tegen bepaalde voornemens van het kabinet. Ze maakte heel vaak bezwaar, maar ik heb het over de momenten dat ze welbewust de formulering “in geweten” gebruikte. Dat is on dubbelzinnig te verstaan als in strijd met haar constitutionele plicht, in strijd met de door haar afgelegde eed op de grondwet, in strijd met het belang van het land. Niet als particulier persoon maar als koningin.

In dit verband mag eveneens herinnerd worden aan een opmerking van koningin Juliana tegenover minister-president Drees: “U draagt wel de politieke verantwoordelijkheid, maar als ik een besluit teken, draag ik toch moreel ook ver-

antwoordelijkheid voor de gevolgen van dat besluit". Dat klinkt heel wat passiever maar vertoont elementen van eigen gezag en bevoegdheid.

De positie van de koningin tegenover de raad van ministers is lang beschreven als die van de hoogste tot een lagere instantie. Veelzeggend was ook het doeltreffend verzet van koningin Juliana tegen het kabinetsvoornemen om het Koninklijk besluit te vervangen door een Regeringsbesluit.

De koning is wel onschendbaar maar niet non-actief. Zijn rol is niet louter formeel⁹. Al kan hij niet meer afdwingen en zelf beslissen, er blijft adviserend, beïnvloedend en toetsend heel wat mogelijk. Het koninklijk gezag is er, bestaat; alleen de uitoefening van het koninklijk gezag wordt beperkt door het beginsel van de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is inderdaad zo dat de werkzaamheden van de Kroon zich achter de schermen afspelen in geheime correspondentie. Slechts in "mysterious half-lights and vague shadows" kan omschreven worden wat de koningin doet. Degenen die daarmee te maken hebben, zwijgen. Dat is in Nederland nog steeds het geval, omdat staatshoofd en hof uitermate prijs stellen op discretie.

Koningin Wilhelmina gaf doorlopend partij aan de ministers. Ze had een bijzondere belangstelling voor het buitenlands beleid en voor de handhaving van de neutraliteit, voor het leger en voor de pacificatie en de bestuursregelingen in Nederlands-Indië. Ze schreef daarover aan de ministers brieven, riep zelfs enkele malen een kabinetsraad bijeen – dus een uitzonderlijk overleg van het staatshoofd met de ministers –, besprak met ministers en soms achter hun rug met hoge officieren en particulieren regeringszaken¹⁰. Ministers vonden van haar – en tegenwoordig eveneens van haar kleindochter – dat ze uitstekend, vaak tot in detail, op de hoogte was. Wilhelmina voelde zich buitensporig verantwoordelijk voor het regeringsbeleid in concreetis. Ze gedroeg zich tegenover haar ministers zeer resoluut, soms bazig, en probeerde haar inzichten door te drukken. Maar als ze geen constitutionele dekking kreeg, legde ze zich uiteindelijk neer. Omgekeerd waren de ministers vaak toegevend.

In hoeverre de veronderstelling juist is dat koningin Wilhelmina ingreep of probeerde in te grijpen in het beleid van afzonderlijke ministers of van het hele kabinet, is nog niet goed uit te maken. Als ze het ergens niet mee eens was, liet ze niet na dat te tonen. Ze vond dat dat kon, ja tot haar taak hoorde. Die ruimte is er voor het staatshoofd in zijn contact met de ministers inderdaad. Maar te verging koningin Wilhelmina toen ze eens publiek wilde melden dat ze het zéér eens

(9) H. DOOYEWEERD Hzn., *De ministerraad in het Nederlandsche Staatsrecht*. Amsterdam, 1917; P.J. OUD, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden, 2 delen*. Zwolle, 1967-1970²; C.W. VAN DER POT, A.M. DONNER a.w.; W. DREES, *De vorming van het regeringsbeleid*. Assen, 1965; R.J. HOEKSTRA, *Ministerraad en vorming van regeringsbeleid*. Zwolle, 1988.

(10) VAN RAALTE a.w.; A.F. MANNING, *De nacht van Staal en wat nog duister bleef*. Nijmegen, 1990.

was met het beleid van een minister-president. Ze had willen zeggen dat dat beleid geheel overeenkwam met "de zienswijze en het persoonlijk beleid van het Hoofd van den Staat". Zo'n optreden en zo'n formulering kunnen natuurlijk niet. De betreffende staatsman, Cort van der Linden, heeft de koningin wijs gecorrigeerd en de zaak kwam niet naar buiten.

Men moet overigens oppassen om de zogenaamde "persoonlijke" brieven, bijvoorbeeld tijdens de Boerenoorlog of naar aanleiding van de "schepenroof" door de geallieerden aan het einde van de Eerste wereldoorlog, als echte persoonlijke interventies te beschouwen: zulke brieven waren niet geheel eigen werk.

Langzamerhand is in de literatuur een aantal voorbeelden te vinden van meningsverschillen tussen koningin en kabinet of met bepaalde ministers¹¹. Men kan dan constateren dat het kabinet week voor de koningin. Daaraan is niets constitutioneel. Een kleine greep uit een grote serie van die kwesties. De eerste tien jaren van haar regering attakeerde de koningin niet zonder succes de legerpolitiek en het defensiebeleid. Aan het einde van de Eerste wereldoorlog had ze een hooglopend conflict met de minister van Oorlog, die de Opperbevelhebber wilde ontslaan. In de jaren '30 wist koningin Wilhelmina Colijn – bepaald geen schuchter staatsman – over te halen om tegen de toelating van de Sowjet-Unie tot de Volkenbond te stemmen. En in Londen, na de Duitse inval in Rusland, wist ze tegen het gevoel van de ministerraad maandenlang tegen te houden dat Nederland met de Sowjet-Unie (eindelijk) diplomatieke betrekkingen aanknoopte. In feite was het een onmogelijke, ja ridicule situatie geworden, waarin de koningin blokkerend optrad. Totdat ze met de verzuchting "Vooruit dan maar" haar handtekening zette. Iets dergelijks speelde zich ook af met betrekking tot het herstel van de betrekkingen met het Vaticaan. Ik ga natuurlijk voorbij aan haar soms onhebbelijke omgang met ministers, niet alleen in de Londense jaren.

Na de oorlog veroorzaakte het gratiëringsbeleid jegens personen die door de instellingen van bijzondere rechtspleging ter dood waren veroordeeld moeilijkheden tussen het staatshoofd en de minister van Justitie¹². Weigerde koningin Wilhelmina in 1947 een tijdlang gratiebesluiten die haar werden voorgelegd te ondertekenen (uiteindelijk deed ze dat wél), haar dochter verzette zich vanaf 1951 tegen verdere executies.

(11) Zie daarvoor de reeds genoemde studies van E. VAN RAALTE en L. DE JONG, voorts C. SMIT, *Nederland in de Eerste Wereldoorlog 1899-1919*. Groningen, 1971-1973 (3 delen); S.L. VAN DER WAL (Ed.), *Herinneringen van Jhr. Mr. B.C. de Jonge*. Utrecht, 1968; B. KNAPEN, *De lange weg naar Moskou. De Nederlandse relatie tot de Sovjet-Unie, 1917-1942*. Amsterdam-Brussel, 1985; A.F. MANNING, Het herstel van de diplomatieke betrekkingen tussen Nederland en het Vaticaan (1940-1944). In: *Jaarboek van het Katholiek Documentatie Centrum 2*, 1972 herdrukt in A.F. MANNING, *Mensen en situaties. Scènes uit het katholiek leven in de negentiende en twintigste eeuw*. Baarn, 1990.

(12) A.D. BELINFANTE, *In plaats van bijtjesdag. De geschiedenis van de bijzondere rechtspleging na de Tweede Wereldoorlog*. Assen, 1978.

Een zaak van heel andere aard : koningin Juliana had op een gegeven moment ernstig bezwaar tegen inperking van het aantal leden dat tot het Koninklijk Huis gerekend dient te worden, dus voor wie de regering staatsrechtelijke verantwoordelijkheid moet nemen. De ministerraad week : er werd géén wetsontwerp ingediend.

Op grond van het mij ter beschikking staande materiaal zeg ik Tanner na : de Kroon heeft geen uitvoerende macht maar wel degelijk invloed. Die invloed nam mettertijd af, maar ik ben geneigd daarvoor de verklaring niet geheel te zoeken in staatsrechtelijke en bestuurlijke ontwikkelingen, maar bij de maatschappelijke ontwikkeling, bij de contacten van ministers met de pers. Vermoedelijk moet men daarbij voorts de persoonlijkheid van staatshoofd en minister-president betrekken.

De ministerraad houdt wel degelijk rekening met de mening van de koningin. De tijd van conflicten tussen staatshoofd en een afzonderlijke minister lijkt voorbij te zijn. Onder koningin Juliana is het gebruik ontstaan dat het wekelijks gesprek tussen de minister-president en het staatshoofd wordt gehouden in Den Haag, de zetel der regering : niet op Soestdijk of Het Loo. Waarschijnlijk is aldus de ontwikkeling geweest : onder koningin Wilhelmina weken de ministers doorgaans voor de bezwaren van de koningin, als ze die krachtig naar voren bracht, sinds de bevrijding vragen de ministers zich af of zij rekening moeten houden met de bezwaren van de koningin. Ze hebben overigens de neiging dat te doen. Zonder enige twijfel : anno 1990 is de koningin niet non-actief. Alleen : historici kunnen deze stelling niet concretiseren.

III. De koningin ten aanzien van de economie

Met dit thema, door de organisatoren van het symposium afzonderlijk opgegeven, weet ik niet goed raad. Heeft dat te maken – om een gemakzuchtig cliché aan te roepen – met de omstandigheid dat Nederland nu al honderd jaar door koninginnen is geregeerd ? Ik geloof van niet. De tijd van koning Willem I, de koning-koopman, is al lang voorbij en de steun die de broer van koning Willem III aan de opkomende stoombootvaart gaf, is niet ter zake. De verschillende industrialisatiegolven in Nederland missen elk lijntje naar het staatshoofd. De echtgenoten van de koninginnen Wilhelmina en Beatrix zijn niet uitdrukkelijk geïnteresseerd in nationale economische problemen ; prins Claus hoogstens in de ontwikkelingsproblematiek. Bij prins Bernhard ligt het ietsje anders : vóór zijn huwelijk had hij een functie in het bedrijfsleven en na de laatste oorlog ontlokte hij de regering de leiding van een exportmissie naar Mexico en Latijns-Amerika. Hij zelf zoekt met genoegen het gezelschap van zakenlieden.

Ik kan geen lijnen uitzetten om het moderne koningschap in Nederland in verband te brengen met een gematigd-kapitalistische economie, noch in de crisistijd noch in de periode van naoorlogse wederopbouw en industrialisatie. Het koningschap is deze eeuw veeleer gericht op de handhaving van de soevereiniteit (althans

onder koningin Wilhelmina), op het algemeen welzijn van de onderdanen in sociaal opzicht en tegenwoordig op de milieuproblematiek.

Enkele losse gegevens lijken die indruk te versterken. Natuurlijk openen de achtereenvolgende koninginnen Nederlandse paviljoens op grote handelstentoonstellingen, bezochten in Nederland bedrijven en kenden het praedicaat "koninklijk" toe en bewezen nog op andere wijze belangstelling voor het bedrijfsleven. Maar dat raakt niet de vraagstelling. Vervolgens is het waar dat koningin Wilhelmina zich tijdens en met name vlak na de Eerste wereldoorlog grondig liet voorlichten omtrent de economische problemen, maar het uitvoerige manuscript van een aantal lezingen mist de sporen van raadpleging. Voor het landbouwvraagstuk in de crisisjaren heeft ze uitgesproken aandacht getoond; tamelijk intensief overleg voerde ze daarover met de commissarissen van de koningin in Groningen en Drenthe.

Gelissen, een minister van economische zaken in de jaren '30, vond Wilhelmina een intelligente koningin, die zich absoluut niet voor economische theorieën, hoogstens voor de uitkomsten van het beleid interesseerde. Maar veel contact met haar had hij niet. Ook met de succesrijke minister van Financiën van na de oorlog, Lieftinck, sprak ze nauwelijks. Lieftinck verklaarde in 1980, op de honderdste geboortedag van Wilhelmina: "Haar belangstelling voor het financiële monetaire beleid, waarvoor ik in die jaren (van wederopbouw) verantwoordelijk was, was geheel ondergeschikt aan haar zorg voor het materiële en geestelijk herstel van haar land en volk en aan haar sterke verlangen naar vernieuwing van de maatschappelijke en politieke verhoudingen". En wat dat materiële herstel betreft, moet men eerder denken aan herstel van de huizen en de afschaffing van de distributie dan aan macro-economische ontwikkelingen¹³.

Als ik het goed zie hebben de Nederlandse koninginnen zich nooit intens verdiept in dat soort problematiek. Wilhelmina was slechts geïnteresseerd in de uitkomsten van het beleid, zoals Gelissen opmerkte. Ze was ongeduldig en niet begrijpend wanneer het met de landbouw slechts ging, vanwege de werkloosheid, of in oorlogstijd wanneer de distributie haperde, of in Londen niet op de gewenste wijze reliefgoederen konden worden aangekocht voor de ravitaillering na de bevrijding. De sociaal-gerichte belangstelling van koningin Wilhelmina was veel en veel groter: die was ook concreter zoals blijkt uit de zeer omvangrijke ondersteuning aan sociaal zwakkeren in een tijd dat het zogenaamde sociale vangnet er niet was. Die weldadigheid – ze had er aan het hof een speciaal bureau voor – heeft ook te maken met haar intense religieuze opvattingen.

Van koningin Juliana, die best sociale werkster had willen worden, is bekend dat ze heel weinig concrete belangstelling had voor financiële en economische aangelegenheden (in tegenstelling tot binnenlandse zaken bijvoorbeeld).

(13) C.A. TAMSE (red.), *Koningin Wilhelmina*. Alphen aan den Rijn, 1981 (bijdragen van Gelissen en Lieftinck).

Ongetwijfeld heeft die weinig ontwikkelde belangstelling voor economische zaken van de Nederlandse koninginnen te maken met persoonlijke voorkeuren, maar is het niet verklaarbaar dat een hedendaags monarch in zijn optreden en presentatie sterk gericht is op het algemeen welzijn en het sociaal beleid, maar dat men hem niet moet koppelen aan een bepaalde beleidssector? Bij de laatste koninginnen, Juliana en Beatrix, is dat zeker het geval.

IV. Het gezag van de koning bij de elite en de publieke opinie

Speelden het hof en degenen die daar reçu waren in de negentiende eeuw nog een wezenlijke rol in de regering, sinds de partijvorming ontstond een nieuw soort politieke elite. Dat waren de politieke leiders van de protestants-christelijke groepen, van het katholieke volksdeel, van de verschillende liberale en conservatief-liberale groeperingen en tenslotte de socialistische woordvoerders, in feite de sociaal-democraten. De antirevolutionaire krachtfiguur Dr. Abraham Kuyper verdoemde de partijen die niet stoelden op de gemeenschappelijke wortel des geloofs, zoals hij het uitdrukte. Daardoor zorgde hij voor een waterscheiding tussen de confessionelen (katholieke en twee protestants-christelijke partijen in "de Coalitie" verbonden) en de linkerzijde. De laatste bestond uit diverse liberale clubs en de sociaal-democraten. De liberalen waren sinds de jaren '90 blijvend verdeeld en krachteloos geworden, ook al omdat samenwerking met de sociaal-democraten niet mogelijk bleek te zijn.

Hoe stelde de koningin zich op tegenover de politieke elite? Moet men zoeken naar haar opstelling ten aanzien van partijen? Bij partijen die palstaanders voor de monarchie leverden? Als men constateert dat koningin Wilhelmina niets moest hebben van Kuyper, maar zich doorlopend wendde tot de christelijk-historische De Savornin Lohman als ze vertrouwelijk raad nodig had¹⁴, wil dat niet zeggen dat ze tijdens haar regering weinig contact had met de anti-revolutionairen: Colijn zou ze immers al vóór de oorlog van 1914 waarderen en op eigen initiatief raadplegen. Met de katholieke Ruijs de Beerenbrouck, bij herhaling premier van Coalitie-kabinetten, kon ze wel overweg maar echt vertrouwelijk is ze nooit geweest met hem, ondanks de spannende dagen van november 1918 toen het kabinet-Ruijs monarchie en dynastie spectaculair had beschermd. Koningin Wilhelmina had geen sympathie voor het katholicisme en voor katholieke organisatiemacht; haar dochter bevestigde dat ze pas vanaf de bevrijding anders is gaan denken.

Nadien hoorden de katholieke Beel en later de anti-revolutionaire W.F. de Gaay Fortman tot diegenen aan wie vertrouwelijk advies werd gevraagd door koningin Juliana in politieke kwesties en in familieaangelegenheden. Van de huidige minister-president is bekend dat koningin Beatrix gemakkelijk met hem kan overleggen. Ongetwijfeld spelen persoon en karakter van een minister-president of se-

(14) W.F. de GAAY FORTMAN (red.), *Jbr. mr. A.F. de Savornin Lohman*. Kampen, 1987 (bijdrage van W. Scholten).

nior-staatsman een rol, maar ondanks duidelijke voorkeuren kan voorlopig worden vastgesteld dat de achtereenvolgende koninginnen weinig moeite hadden en hebben zich met leidende politici van welke richting ook om te gaan. Koningin Wilhelmina dwong gezag af ook als ze zich als prima donna in plaats van constitutioneel vorstin gedroeg. Juliana was niet te verslaan in luistertechniek en vasthoudendheid en Beatrix door kennis van zaken. Wilhelmina vereenzelvigde zich met de Nederlandse traditie, de mythe van de verbondenheid tussen Oranje en vaderland; Juliana vroeg zich af "Wie ben ik dat ik dit doen mag?" en Beatrix is een gretige manager. Eigen ervaring en monarchale afstraling verschaffen gezag bij de politieke elite.

De omgekeerde benadering is natuurlijk minstens zo belangrijk. Aanvaardde de politieke elite het koninklijk gezag? Hoe kan dat worden nagegaan? Uitspraken bij inhuldiging en abdicatie, bij geboorte en huwelijk, regeringsjubilea en onafhankelijkheidsfeesten, op kritieke momenten als november 1918, zomer 1940 of bij de bevrijding van Nederland, tonen dat de Nederlandse monarchie een Oranje-monarchie was en is en op mythe en traditie berust. Nederland is Oranje-gezind en daarvan afgeleid monarchaal-gezind.

In de bijna vijftig jaar dat het voortbestaan van de dynastie aan een dunne draad heeft gehangen, van 1890 tot 1938, gruwde de politieke elite bij het denkbeeld dat in geval van vroegtijdig overlijden van Wilhelmina of Juliana de kroon aan een buitenlander zou toevallen. Toen koningin Wilhelmina voorjaar 1902 ernstig ziek was, noteerde een conservatief-liberale oud-minister van Buitenlandse zaken in zijn dagboek: "Het staatkundig gewicht van het overlijden der koningin voor Nederlands toekomst (is) allerernstigst... Welk een droevige en bedenkelijke gebeurtenis zoude het zijn indien hier in Nederland, dat wel Oranjegezind maar volstrekt niet monarchaal is, een vreemd Duitsch stamhuis op den troon kwam. Het is niet in te denken."

In die jaren zette de politieke elite van conservatief-liberalen en van confessionelen een nationale klemtoon op de monarchie¹⁵. Regelingen voor het regentschap en de voogdij en in verband met de rechtsgevolgen van een huwelijk van koningin Wilhelmina tonen overduidelijk dat de elite zich samen met de koningin inspande het nationaal karakter van de monarchie te cultiveren. Niet de prins-gemaal maar koningin Emma zou optreden als regent, wanneer er iets met koningin Wilhelmina zou gebeuren: prins Hendrik wilde immers niet categorisch verklaren dat hij al zijn rechten op de groot-hertogelijke kroon van Mecklenburg opgaf.

Een nationale klemtoon op de monarchie, ja maar geen onvoorwaardelijke aanvaarding. In allerlei teksten valt het op dat automatisme louter op basis van erfelijkheid niet bevredigend, eigenlijk onvoldoende is. Elke nieuwe koningin wordt voorgehouden dat ze de sympathie moet weten te winnen. Wilhelmina dwong res-

(15) Daarover zal ik binnenkort een artikel publiceren in de *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*.

pect af maar werd pas bij haar veertigjarig regeringsjubileum populair en werd door haar inspirerend optreden vanuit Londen de moeder des vaderlands.

In de jaren '30 zakte het prestige van het parlement : er rees kritiek op het functioneren van de parlementaire democratie en, ook in niet-fascistische kringen, werd een roep gehoord om versterking van het uitvoerend gezag. Pleidooien werden geleverd voor vergroting van de macht van de koningin, zoals de Tilburgse hoogleraar A.L. de Block dat in 1938 tamelijk opvallend deed ¹⁶. Men zocht naar uitbanning van de "hokjesgeest" en naar vernieuwing in politiek bestel en samenleving. Die lijn werd actueel, vlak voor de oorlog, in de zomer van 1940 en in de laatste maanden van de oorlog. Koningin Wilhelmina was van het begin af enthousiast over zulke ideeën. Tussen 1943 en 1945 werd in Londen en later in het bevrijde Zuiden in de kontekst van die overigens vage denkbeelden versterking van het koninklijk gezag overwogen. Een half jaar na de bevrijding werd evenwel een vaste koers naar parlementair-democratische verhoudingen zichtbaar. Geen vernieuwing maar verregaand herstel. De koningin paste zich aan.

De Nederlandse socialisten hadden aan het eind van de jaren '30 de monarchie en de dynastie aanvaard. Daarvóór werd het Oranjevolk opgezet tegen de "socialen". Na zijn historische vergissing, die weifelende poging om in november 1918 de revolutie uit te roepen, stelde Troelstra in 1922 voor een referendum te houden over de staatsvorm. De toenmalige minister-president Ruijs de Beerenbrouck antwoordde dat voor Nederland de monarchie de beste staatsvorm is "zolang althans een waarlijk nationaal koningschap mogelijk is." Dat was het klassieke wachtwoord.

De rooms-rode kabinetten na de bevrijding, de wederopbouw en de dekolonisatie van Indonesië steunden op een brede basis in het parlement. Er heerste betrekkelijke eendracht in het land. Minister-president Drees, die de ouden tijden van de SDAP had meegemaakt, prees de ambtsopvatting van koningin Wilhelmina en bij het zilveren regeringsjubileum van koningin Juliana uitte de socialistische premier Den Uyl zich zeer positief over Oranje.

Dat in de tweede helft van de jaren '60 de discussie over de monarchie tot nieuw leven, eigenlijk in een nieuw stadium, leek te komen is niet meer dan een spectaculair incident geweest. In 1965 had de fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid geschreven dat het koningschap een betwiste zaak begon te worden. Dat was in aansluiting op de gossip over de onderstelde onhandelbaarheid en eigengereidheid van de kroonprinses. Nieuw Links, de elitaire en radicale jongeren binnen de Partij van de Arbeid, wilden in 1966 een discussie over de monarchie en verder zorgde het huwelijk van prinses Beatrix met de Duitse diplomaat Von Amsberg, gesloten in Amsterdam, voor relletjes die door de televisie over de hele wereld te zien waren. Enkele hoogleraren schreven in *Socialisme en Democratie* kritisch over de staatsrechtelijke en vooral over de mythische aspecten van de mo-

(16) A.L. DE BLOCK, *Toeneming van de macht der Kroon*. Tilburg, 1938.

narchie, maar daarbij bleef het ¹⁷. Ook in de Partij van de Arbeid. Tijdens het regeringsjubileum van koningin Juliana in 1973 praatten de socialisten niet meer over de monarchie. In hun kring had toen de echtgenoot van prinses Beatrix een goede pers.

De moeilijkheden die ontstonden in verband met het huwelijk van prinses Irene, met name haar snelle overgang tot de katholieke kerk, waren eigenlijk van andere orde. Ze toonden dat het antipapisme in Nederland een onverminderd krachtige onderstroom in de publieke opinie is. Prinses Irene had immers afstand gedaan van haar rechten op de Nederlandse troon en trouwde buiten aanwezigheid van de koninklijke familie in Rome om te voorkomen dat de koningin betrokken zou worden bij te verwachten politieke manifestaties van de Carlistische vrienden van haar man. Maar alleen al de gedachte dat Nederland een katholieke koningin had *kunnen* krijgen, was voor de spraakmakende gemeente in de Randstad een gruwel.

Omgekeerd hebben de katholieken de monarchie en de Oranje-dynastie in toenemende mate ondersteund. De staatkundige emancipater Dr. Herman Schaepman werd al betrokken bij de officiële inhuldigungsfeesten van 1898: hij moest een literaire tekst leveren. De katholieken zouden dichter opschuiven naar de troon en gedroegen zich volgzzaam, bijna bewonderend. Naarmate ze geïntegreerd raakten in de Nederlandse samenleving hielden ze zich doof voor de steeds gebruikte formule dat Oranje en Protestants Nederland een historische band vormden. Ze lieten zich niet irriteren. Vandaag de dag kan het overgrote deel van de Nederlandse katholieken gerekend worden tot de Oranjeaanhang. De verklaring kan gezocht worden in die integratie in de Nederlandse samenleving en in het langdurig anti-socialisme van protestantse Orangisten en katholieken.

Twee geruchtmakende zaken tijdens de regering van koningin Juliana moeten misschien genoemd worden: de Greet Hofman- en de Lockheed-affaires. De politieke elite zorgde in beide gevallen voor fatsoenlijke oplossingen. De monarchie kon een stootje hebben. En prins Bernhard profiteerde van zijn populariteit. Wel werd een oud gezichtspunt opgepoetst: de koning is onschendbaar en bovendien wordt van de leden van het Koninklijk huis een grote mate van onberispelijkheid verwacht.

Wanneer men in zeer algemene termen samenvat valt op dat de politieke elite in Nederland evenmin als de publieke opinie geneigd is tot drastische maatschappelijke of staatkundige veranderingen. Nederland is en blijft een burgerlijk land, maatschappelijk libertijns en met een christelijke onderstroom. De monarchie heeft voor stabiliteit gezorgd en van een republikeinse staatsvorm is dat niet in

(17) J. VAN DER HOEVEN, Monarchie of Republiek. In: *Socialisme en Democratie*, 1965; L.M. DE RIJK, Nationaal koningschap of monarchistische maskerade. In: *Socialisme en Democratie*, 1966; J.T. VAN STEGEREN, Een nieuwe koning in een nieuwe grondwet. In: *Anti-revolutionaire Staatkunde*, 1967; J. VAN DER HOEVEN, Modern Koningschap. In: *Socialisme en Democratie*, 1973.

diezelfde mate te verwachten : zo is ongeveer het publiek gevoel, honderd jaar geleden en nu nog steeds. Daar komt bij de waardering voor de inderdaad hard werkende staatshoofden van wie de constitutionele bevoegdheden minder de aandacht trekken dan de goede presentatie. Stereotiep voor de laatste twee koninginnen is de uitspraak in allerlei variaties : "De koningin doet het toch wel heel goed." Dat is geen boulevard-byzantinisme maar een dieper wortelende reactie. Ze geldt ook de eerste tien regeringsjaren van koningin Beatrix.

Koningin Beatrix wordt in Nederland gewaardeerd. Ze kan vlot een persconferentie geven in Washington, ze neemt een werkbezoek ergens in de provincie onverminderd serieus, ze laat zich tijdens een onaangekondigde wandeling op koninginnedag door een vrijmoedige Jordaner vrolijk kussen en ze kan voor de televisie het publiek heel onderhoudend rondleiden in haar werkpaleis. Ze organiseert haar werkzaamheden op zakelijke wijze, maar ze wenst óók de rituelen van de koninklijke waardigheid te handhaven. Ze is zich ervan bewust dat de monarchie door een meerderheid moet worden gedragen. Onlangs heeft ze het zo geformuleerd : "Als de mensen de monarchie niet zinvol vinden dan functioneert ze niet". Men kan dat een variatie achten van wat de voorzitter van de Tweede Kamer op de dag dat de moeder van de huidige koningin werd geboren in meer theatrale bewoordingen zei : de duurzame liefde van het volk wordt niet geërfd maar verworven.

Omdat de koninginnen zich aanpasten aan de ontwikkeling van de parlementaire democratie en aan de zich wijzigende maatschappelijke verhoudingen, hielden zij de monarchie in stand. Eigenlijk is dat steeds moeilijker geworden, want van monarchen wordt in toenemende mate gevraagd (presidenten lijken het gemakkelijker te hebben) de constitutionele grenzen stipt in acht te nemen, de stabiliteit te bevorderen en de symbolische functie door goede presentatie maatschappelijk effect te bezorgen.

Summary : The Dutch monarchy

An analysis of the functioning of the Dutch monarchy in the 20th century is hardly possible by lack of documents. For the study of the contacts between the Head of State and the Cabinet-ministers a scholar needs the documents from the Cabinet of the Queen and from the Royal Archives. The archives of the Cabinet of the Queen are now accessible up to the Second World War, but the Royal Archives are closed from 1898.

The Dutch people has a sympathy for the dynasty (Orange-Nassau) and by that a deduced sympathy for the monarchy.

There was no real criticism on the functioning of the following queens Wilhelmina, Juliana and Beatrix. The Heads of State accomodated themselves to the political and social developments. By that the monarchy lengthened its life.

The formation of a new Cabinet is an essential task of the Queen. Wilhelmina (a rather authoritarian character) did not hide her personal views but respected carefully the constitutional framework and already in the beginning of this century she asked the consulted political leaders to confirm their advices by letter. The possibility to play a role seems to be more limited since 1945.