

HC 8, 07-11-2011, Staatsrecht 1a, 2011-2012

Dit hoorcollege gaat over de verhouding tussen de hoogste staatsorganen, nl: de regering en de Staten-Generaal. De grondwet is zeer uitgebreid over de samenstelling en bevoegdheden van beide organen, maar vermeldt niets over de verhouding tussen beide organen.

Er zijn drie verschillende systemen:

1. Monarchie met een parlementair stelsel. Komt vooral voor bij oude staten, die geen revolutie hebben gekend zoals Nederland en Groot-Brittannië
2. Republiek met een parlementair stelsel. In deze landen is de koning vervangen door een gekozen president. Een voorbeeld hiervan is Duitsland, waar de Bondspresident evenveel macht heeft als onze koningin.
3. Republiek met een presidentieel stelsel. Hier heeft de president wel macht, zoals in Frankrijk en de VS. De president wordt rechtstreeks gekozen en we kennen hem. In dit stelsel is vaak sprake van een striktere machtscheiding.

Een regeringsstelsel is de verhouding tussen de belangrijkste politieke staatsorganen. Dit staat in Nederland niet in de wet, maar blijkt uit de historie.

Nederland is begonnen als een absolute monarchie, waarbij Willem I alles naar zich toe trok.

Met de invoering van de juridische ministeriële verantwoordelijkheid in 1840 werd zijn macht minder. Willem II kreeg in 1848 nog minder macht door de invoering van de Koninklijke onschendbaarheid en de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Hij was een koning die wilde regeren, maar dat niet mocht, behalve met medewerking van zijn ministers. In de grondwet werd vastgelegd dat hij ministers mocht benoemen en ontslaan naar welgevallen. Maar al zijn handelen viel tegelijkertijd onder de ministeriële verantwoordelijkheid.

In ruil voor alle macht die hij verloor, kreeg de Koning het ontbindingsrecht: het recht om de Staten-Generaal naar huis te sturen en nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

Tegenover de Koning stond de Staten-Generaal. Deze werd rechtstreeks door het volk gekozen via het districtenstelsel. Deze verkiezingen gingen in etappes: elke drie jaar werden in 1/3 van de districten verkiezingen georganiseerd, waardoor er steeds kleine verschuivingen waren in de samenstelling.

De Staten-Generaal hadden het enquêterecht (de Eerste Kamer pas in 1887) en het budgetrecht.

De verhouding tussen de Staten-Generaal en de koning is dualistisch: ze kunnen elkaar niet overrulen en ze zijn aan elkaar gebonden. Dit is een essentieel kenmerk van een parlementair stelsel: de twee hoogste staatsorganen zijn gelijk aan elkaar.

In 1848 bestonden er nog geen politieke partijen, alle leden van de Staten-Generaal waren in hun district gekozen op eigen titel. Grofweg waren ze wel te verdelen in twee stromingen: conservatief en liberaal. De socialisten waren toen niet vertegenwoordigd.

Er was nooit een duidelijke verkiezingsuitslag, waaruit bleek wat het volk wil. De verhouding liberaal-conservatief bleef altijd ongeveer gelijk en daarom koos de Koning ministers, met wie hij goed kon samenwerken en die goed met de Staten-Generaal konden samenwerken. Deze ministers hadden geen ambtstermijn, maar zij bleven minister tot ze werden ontslagen.

In 1853 ontstond een conflict tussen de koning en minister-president Thorbecke: in 1848 was de scheiding tussen kerk en staat ingevoerd. De rooms-katholieke kerk wilde de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland herstellen, die na de 80-jarige oorlog was verdwenen. De protestanten, de meerderheid in Nederland, vroegen de koning om dit herstel af te keuren. Thorbecke raadde dit de koning af, omdat het in strijd zou zijn met de scheiding tussen kerk en staat. De Koning maakte zich toch sympathisant van het protest, waarop Thorbecke besloot ontslag te nemen, omdat hij hiervoor niet ministerieel verantwoordelijk kon zijn. Thorbecke was dus consequent en de Koning niet. Hieruit hebben we iets geleerd over de verhouding tussen de koning en de ministers. Sindsdien weten we namelijk dat de Koning fout handelde.

In 1866 speelde de kwestie Meijer. Na een moeilijke formatie was er een conservatief kabinet met minister Meijer als minister van Koloniën. Dit kabinet kon goed overweg met de koning. Na korte tijd benoemde de koning minister Meijer als gouverneur-generaal in Indië. De Tweede Kamer was erop tegen om na de moeizame formatie al een minister te laten vertrekken. Hierop nam de Tweede Kamer een motie van afkeuring aan, waarin deze benoeming werd afgekeurd. De verantwoordelijke minister van BIZA, Heemskerk, verdedigde zich met de mededeling dat de benoeming een prerogatief (= eigen bevoegdheid) van de Koning was en dat er dus geen ministeriële verantwoordelijkheid gold. Hierop gebruikte de Koning zijn ontbindingsrecht en stuurde de Tweede Kamer naar huis. Daarnaast plaatste hij een proclamatie in de krant: "Stem op de mensen die het kabinet steunen". Desondanks kwam de Tweede Kamer in ongeveer dezelfde samenstelling terug, maar het conflict is niet opgelost: de Tweede Kamer liet het er maar bij zitten. De les is dat de ministeriële verantwoordelijkheid gaat over alle regeringsdaden en dat er niet zoiets bestaat als een prerogatief van de koning. Bovendien blijkt dat het ontbindingsrecht wordt gebruikt en geaccepteerd als een conflictoplossend middel.

In 1868 was er een conflict met hetzelfde kabinet. Koning Willem III wilde Luxemburg, waarvan hij groothertog was, verkopen aan Frankrijk. Frankrijk leefde toen op gespannen voet met Duitsland (Bismarck), die dit eerst goed leek te vinden, maar later begon te dreigen met oorlog. De Britten wilden wel een oplossing

verzinnen waarin Luxemburg onafhankelijk werd. De Tweede Kamer was het hiermee niet eens en verwierp daarom de begroting van Buitenlandse Zaken, dat daarmee geen geld had om het verdrag uit toe voeren. De Koning ontbond hierop de Tweede Kamer. Na de verkiezingen was de samenstelling van de Tweede Kamer nagenoeg ongewijzigd en dit keer liet de Tweede Kamer het er niet bij zitten. De Tweede Kamer wees de nieuwe begroting af en diende een motie in waarin stond dat geen enkel landsbelang de ontbinding van de Tweede Kamer had gevorderd en dat de Koning dus in strijd met het landsbelang had gehandeld. Na het aannemen van de motie traden de ministers af. Uit deze affaire blijkt dat aan de macht van de regering een eind kan worden gemaakt door het parlement en dit wordt de vertrouwensregel genoemd. Dit is de kern van ons parlementair stelsel en is even belangrijk als de grondwetsherziening van 1848. Sindsdien is de vertrouwensregel het hele politieke domein gaan domineren. De Koning moest bij het benoemen van ministers rekening gaan houden met de politieke kleur van de Tweede Kamer, omdat anders zijn ministers meteen weggestuurd zouden worden. Het ontslag van de ministers is dus sindsdien in grote mate afhankelijk van de verhoudingen binnen de Staten-Generaal. In de 19^e eeuw was het dus gebruikelijk dat de Tweede Kamer vertrok, sinds de 20^e eeuw is het gebruikelijk dat de regering vertrekt.

Voor 1866 was de belangrijkste reden voor het aftreden van een kabinet een conflict nadat de begroting was afgewezen. Een kabinet zat gemiddeld twee jaar.

Na 1866 ontstonden politieke partijen, waardoor er meer duidelijkheid in de Tweede Kamer kwam. In 1887 kwam er een eind aan de partiële verkiezingen. De partijen maakten voor de verkiezingen stembusakkoorden. Door deze afspraken ontstonden er na de verkiezingen twee blokken in de kamer; het liberaal-socialistische blok en de confessionelen. De koning koos ministers uit het winnende blok. Het was 'La Belle Epoque' waarin kiezers rechtstreeks de regering kozen. Dit leidde tot stabiele kabinetten, die meestal de rit uitzaten. Er was een geleidelijke afwisseling tussen links en rechts. Het kabinet bracht het kabinetsprogramma in als verkiezingsprogramma. De Koning hoefde in de kabinetsformatie niets te doen, de verkiezingsuitslag bepaalde de kleur van het kabinet.

In 1917 werd de evenredige verkiezing ingevoerd. Hiermee kwam een eind aan de blokken en aan de stembusakkoorden, omdat er meer partijen in de kamer kwamen. Er is nooit een absolute meerderheid voor één partij, waardoor er altijd een formatie is die leidt tot een coalitieregering. Een kabinet kan immers alleen regeren als deze het vertrouwen van de meerderheid van de kamer heeft.

In 1922 regeerde het kabinet Ruijs de Beerenbrouck, bestaande uit katholieken en sociaal-democraten. Dit kabinet diende zijn ontslag in, omdat er bijna verkiezingen waren. Hieruit blijkt dat door de invoering van de evenredige vertegenwoordiging het enkele feit dat er verkiezingen aanstaande zijn, voldoende reden is voor ontslag van het kabinet. Eerder was ontslag alleen noodzakelijk als bij de verkiezingen niet voldoende stemmen op het regeringsblok waren uitgebracht.

Tijdens de opeenvolgende kabinetsformaties zijn hiervoor geleidelijk vaste procedures ontstaan. De regels, die hiervoor zijn ontstaan zijn geen onderdeel van het staatsrecht.

In 1966 viel het rooms-rode kabinet in de nacht van Schmelzer. Hierna is een nieuw kabinet geformeerd zonder nieuwe verkiezingen. Dit nieuwe kabinet (Zijlstra) had een andere kleur. We vinden nu dat dit eigenlijk niet zo had moeten en dat er eerst verkiezingen moeten worden gehouden voordat een kabinet van kleur kan veranderen. Sinds 1917 neemt het kabinet dus ontslag als er verkiezingen zijn en sindsdien komen er ook verkiezingen als het kabinet ontslag neemt.

Eerder mocht een demissionair kabinet de Tweede Kamer niet ontbinden, waarop een tussenkabinet werd ingesteld met als enige taak het ontbinden van de Tweede Kamer. Nu mag een demissionair kabinet dit wel, omdat er geen sprake is van een conflict-ontbinding, maar van een impasse-ontbinding. Dit is eigenlijk een ontbinding met instemming van het parlement.

De voornaamste redenen voor ontslag van het kabinet in de afgelopen 30 jaar:

1. **Verkiezingen voor de Tweede Kamer.** Lubbers I (CDA/VVD) heeft de rit uitgezet. Eerste kabinetten slagen meestal wel, tweede kabinetten hebben het meestal zwaar. Lubbers II heeft ook ontslag moeten nemen als gevolg van een conflict met de Tweede Kamer.
2. **Conflict met de Tweede Kamer.** Dit gebeurt niet vaak, Lubbers II is het enige kabinet in de afgelopen 30 jaar, dat om deze reden ontslag heeft ingediend. Het komt meestal niet zo ver, omdat het kabinet meestal wel doet wat het parlement wil i.v.m. de vertrouwensregel.
3. **Intern conflict in de ministerraad.** Balkenende IV (CDA/PVDA/CU) is gevallen na een ruzie tussen Bos en Balkenende over de missie in Uruzgan.

Het enige kabinet, dat om een andere reden is gesneuveld is Kok II. Dit kabinet heeft zijn ontslag aangeboden na een rapport van het NIOD over de missie in Srebrenica.

In Nederland kennen wij de conflict-ontbinding niet meer, waarin het parlement wordt weggestuurd. Wel kennen we nog de impasse-ontbinding, die wordt gebruikt om uit een impasse te komen.

Sommige oude parlementaire rechten hebben hun betekenis verloren, zoals het vraagrecht, omdat er nu constant overleg is tussen de ministers en de Staten-Generaal.