

streven moest er op gericht zijn, de vorming van een ministerie te bevorderen dat, eenmaal optredend, het land effectief kon besturen. Eerste voorwaarde was, dat zodanig ministerie rekenen kon op een stabiele meerderheid in de Staten-Generaal. De krachtsverhoudingen in die Staten-Generaal mocht de vorstin geen moment uit het oog verliezen: zij vormden sinds de crisis aan het eind van de jaren zestig der negentiende eeuw de basis van het staatkundig bestel.

Niet anders was de situatie wanneer eenmaal een kabinet geformeerd was en met zijn werkzaamheden begon. De ministers moesten met de krachtsverhoudingen in de Staten-Generaal en, in wijder zin, met de publieke opinie rekening houden. Zo ook de constitutionele koning, in ons geval koningin Wilhelmina. Zij was bevoegd, zich tegen elk ministerieel voorstel te verzetten; zij mocht haar verzet tot het uiterste volhouden. De grens werd bereikt wanneer de minister meedeelde, niet langer de staatkundige verantwoordelijkheid voor haar afwijzende houding te kunnen dragen. Met een door de Staten-Generaal gedeckt kabinet kon de koningin de strijd niet volhouden. Dan moest zij zwichten. Alweer: dat was geen grondwettelijk of wettelijk voorschrift – het was in het geldend staatsbestel een regel: maar een regel van primaire betekenis. Door de Staten-Generaal geruggesteund, waren, bij conflicten, de ministers steeds de sterkste factor binnen de uitvoerende macht.

Dat alles betogend (en de betekenis van ons betoog zal vooral blijken wanneer ons relaas de Londense regeringsperiode genaderd is waarin aan het staatsbestel de door de Staten-Generaal gevormde, stabiele basis ontvallen is), willen wij allerminst beweren dat zich tijdens Wilhelmina's bewind achter de uiterlijke eenheid van het regeringsbeleid een voortdurende worsteling afgespeeld heeft tussen de koningin en haar ministers; wèl, dat de werkelijkheid binnen de grenzen van de Grondwet veel meer mogelijkheden tot conflicten bood dan de buitenwereld zich bewust was. Voor die buitenwereld waren, terecht, koningin en kabinet een eenheid – een eenheid die haar vaste, jaarlijkse manifestatie vond in de, telkens op de derde dinsdag in september, bij de opening der Staten-Generaal door de koningin uitgesproken Troonrede. Maar ook die Troonrede kwam niet zonder tegenspel harerzijds tot stand. Gebruikelijk was het (van Raalte schrijft: 'met name ten tijde van het vierde kabinet-Colijn', maar wij nemen aan dat het ten tijde van andere kabinetten niet wezenlijk anders ging), dat

'de minister-president ter vergadering verscheen met een hem door de koningin ter hand gestelde blocnote. Daarop kwamen dan in haar eigen handschrift de opmerkingen, suggesties of vragen naar aanleiding van een ingekomen ontwerp-