

VIJFTIG JAAR KWESTIE SOESTDIJK (1956-2006)

Een juridisch betoog over het rapport van de commissie-Beel

140 *Mr. drs. H.F. Veenendaal*

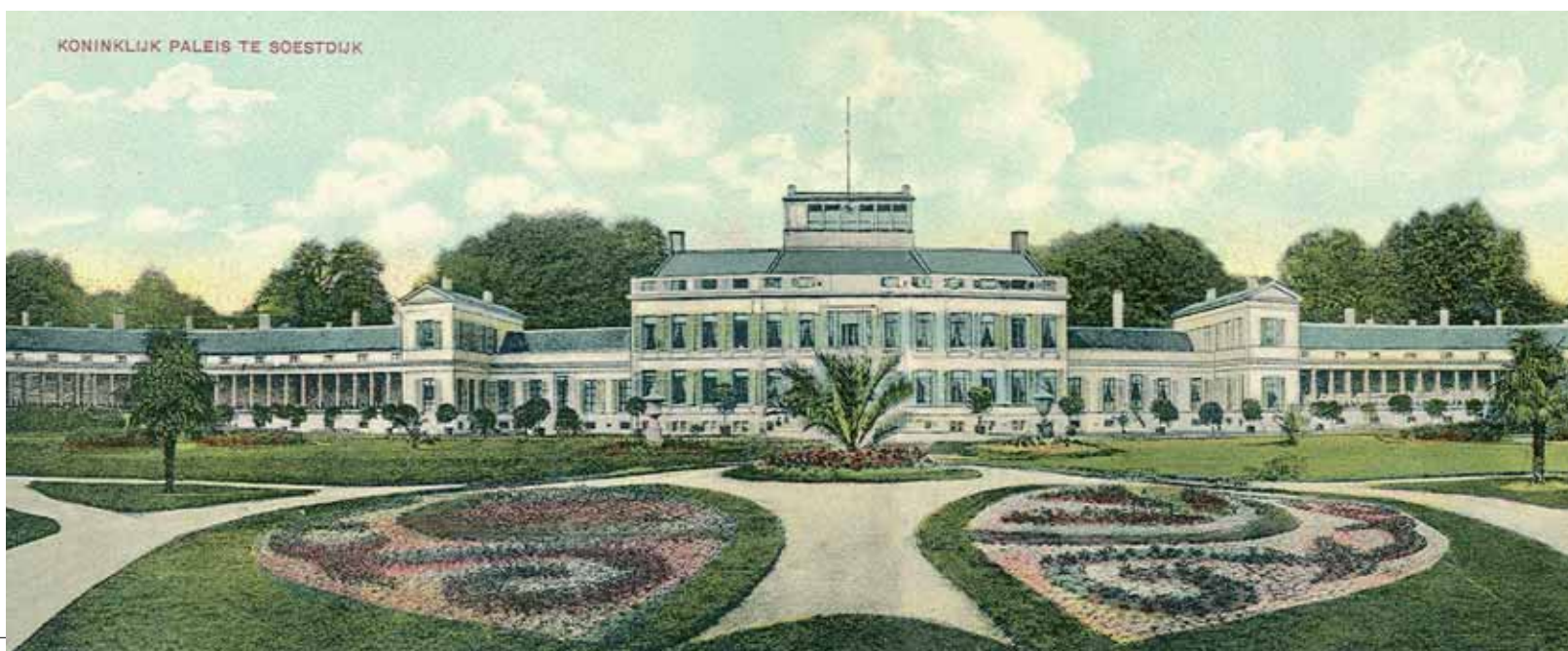
Harry Veenendaal is recent afgestudeerd in de Rechtsgeleerdheid aan de Universiteit Utrecht en in afwachting van zijn beëdiging tot advocaat in Rotterdam.

In juni 1956 speelde zich een crisis op paleis Soestdijk af. Koningin Juliana had een aantal formele brieven aan de ministerraad gestuurd waarin zij haar onvrede uitte. Zo was de koningin ontstemd over de schending van het 'geheim van Soestdijk'. Informatie uit besprekingen tussen haar en de ministerraad was naar buiten toe 'gelekt'. De koningin eiste onder meer dat Prins Bernhard niet meer naar het buitenland zou gaan noch conferenties zou bezoeken, presideren of toespreken zonder gemeenschappelijk akkoord van kabinet en koningin. Betoogd wordt dat sprake was van een zuiver constitutionele crisis en niet slechts van een 'louter persoonlijke aangelegenheid'. Het rapport van de Commissie-Beel kan deels gekwalificeerd worden als staatsarchief. De staatsrechtelijk relevante delen dienen derhalve aan het Nationaal Archief overgedragen te worden.

INLEIDING

'In each life some rain must fall, but too much is falling into mine'. Deze songtekst van Ella Fitzgerald haalde Koningin Juliana aan om het effect en de nasleep van de constitutionele crisis in 1956 te omschrijven.¹ In dit artikel betoog ik dat zich op 18 juni 1956 een formele

constitutionele crisis materialiseerde tussen de koningin en de ministerraad. Het voornaamste doel van de Commissie-Beel was dit constitutionele geschil dat tot staatsrechtelijk relevante vraagstukken leidde, op te lossen voordat het nieuwe kabinet zou aantreden. De commissie bemiddelde daarmee



niet in een 'louter persoonlijke aangelegenheid' zoals Minister-president Balkenende op 19 april 2005 aan de Tweede Kamer schreef. Hieruit volgt dat het rapport van de Commissie-Beel deels gekwalificeerd kan worden als een archief in de zin van artikel 1 sub c 1 van de Archiefwet en dat de staatsrechtelijk relevante delen op grond van artikel 10 en 11 Archiefwet aan het Nationaal Archief overgedragen dienen te worden.

GIEBELS VERSUS HET KONINKLIJK HUISARCHIEF

Lambert Giebels, de biograaf van Beel, heeft via de bestuursrechter getracht inzage te verkrijgen in het rapport van de Commissie-Beel. Tot op heden echter zonder succes. Op 29 augustus 2006 diende zijn zaak voor de Raad van State. Giebels trachtte primair aan te tonen dat het Koninklijk Huisarchief (KHA) dan wel de koningin als bestuurder van de Stichting Historische Verzamelingen Huis van Oranje valt aan te merken als een bestuursorgaan in de zin van artikel 1 lid 1 Algemene wet bestuursrecht (Awb).² Daarnaast betoogde Giebels dat uit de brief van de Minister-president van 19 april 2005 zou blijken dat er op de directeur van het KHA een bijzondere plicht rust om na te gaan of zich in het KHA stukken bevinden die beantwoorden aan het criterium van de motie-Kalsbeek en om deze onverwijld over te dragen aan het Nationaal Archief. Volgens Giebels staat de directeur hiermee onder verantwoordelijkheid van de minister-president. De advocaat van het KHA vond deze vergelijking onjuist. Hij betoogde dat de directeur van het KHA geen onderdeel uitmaakt van het kabinet der koningin, maar lid is van de hofhouding die deel uitmaakt van het Koninklijk Huis. Deze dienst staat niet onder verantwoordelijkheid van de minister-president. De leden van de hofhouding zijn geen ambtenaren en ondersteunen de koningin bij de uitoefening van haar niet-staatsrechtelijke taken. De advocaat van het KHA vervolgde zijn betoog door te benadrukken dat er geen sprake is van overheidsinvloed op leden van de hofhouding omdat de leden van de hofhouding worden aangesteld bij Koninklijke *Beschikking*. Laatstgenoemde beschikking is – in tegenstelling tot een Koninklijk Besluit – een persoonlijke beslissing van de koningin. Hiermee raakt de advocaat een belangrijk onderdeel van de constitutionele crisis die zich in 1956 afspeelde. Op 2 november 2006 volgde de uitspraak van de Raad van State. De Raad handhaafde de uitspraak van de rechter dat de directeur van het KHA niet aangemerkt kan worden als bestuursorgaan in de zin van de Awb.

BEGRIJSVERSCHIL BIJ TERMINOLOGISCHE GELIJKHEID: 'POLITIEKE ONRUST' OF EEN CONSTITUTIONEEL GESCHIL?

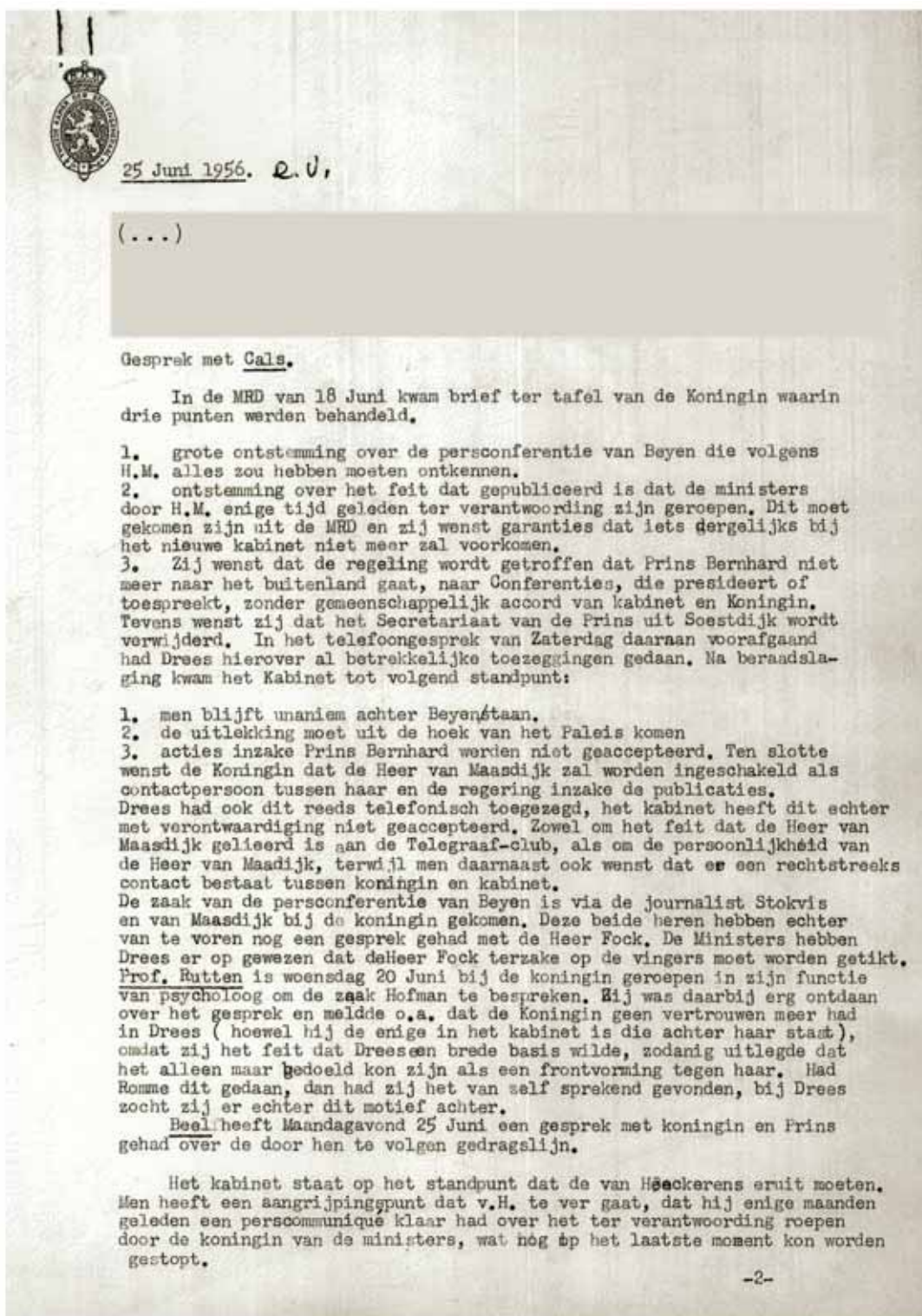
Minister-president Balkenende schreef op 19 april 2005 aan de Tweede Kamer dat het rapport van de Commissie-Beel niet kan worden aangemerkt als valende onder de definitie uit de Archiefwet, namelijk 'door een overheidsorgaan ontvangen of opgemaakt

en naar zijn aard bestemd daaronder te berusten'. Minister-president Balkenende stelde verder dat er geen aanwijzingen waren dat er archiefstukken bij het KHA berusten die zijn 'afgedwaald' en daar niet thuishoren. Mocht dat toch het geval zijn, dan zullen deze archiefstukken in overeenstemming met de artikelen 10 en 11 van de Archiefwet onverwijld dienen te worden overgedragen aan het kabinet der koningin. Is de Tweede Kamer volledig door de minister-president ingelicht?

In het archief van M.A.M. Klompé dat is gedeponeerd bij het Nationaal Archief, bevinden zich verschillende aantekeningen inzake een ministerraadvergadering van 18 juni 1956. Klompé was Tweede Kamerlid voor de KVP en werd later minister van Maatschappelijk Werk. Het archiefstuk beschrijft een gesprek met Cals, die haar op de hoogte bracht van de inhoud van de ministerraad van 18 juni 1956 (Klompé was zelf geen lid van de ministerraad). Hoewel het een bron uit de tweede hand betreft, is het de enige tot op heden bekende bron die gedetailleerd de onderwerpen van de ministerraad beschrijft. In het Nationaal Archief bevinden zich weliswaar de notulen van de reguliere ministerraadsvergaderingen met een heel korte vermelding van de besproken onderwerpen, maar wat Klompé noteerde, leest men niet in de formele notulen terug. Daarnaast zoekt men tevergeefs in de aantekeningen van de secretaris van de ministerraad naar een verslag van de vergadering. Sterker nog, de maanden juni tot en met eind augustus ontbreken in dit archief integraal.

Hans Daalder heeft verschillende archiefstukken beschreven in zijn boek 'Drees en Soestdijk' (2006), maar hij behandelt deze voornamelijk vanuit historisch perspectief en gaat niet in op de juridische implicaties. Uit de aantekeningen van Klompé wordt duidelijk dat er in de loop van juni 1956 een aanzienlijk geschil was ontstaan tussen de koningin q.q. en de ministerraad. De koningin had een aantal formele brieven aan de ministerraad gestuurd waarin zij haar onvrede uitte en verschillende eisen stelde. Zo was de koningin ontstemd over het feit dat het 'geheim van Soestdijk' was geschonden doordat informatie uit besprekingen tussen haar en ministers naar buiten toe was 'gelekt'.³ De meest opvallende eis was dat de koningin samen met de ministerraad een regeling zou treffen die inhield dat Prins Bernhard niet meer naar het buitenland zou gaan, geen conferenties zou bezoeken, deze presideerde of toesprak, zonder gemeenschappelijk akkoord van kabinet en koningin. Daarnaast eiste de koningin dat de ministerraad zou besluiten dat het secretariaat van Prins Bernhard uit paleis Soestdijk verwijderd zou

1. *Koningin Juliana aan Pauline Tuyl van Serooskerken, 2 juni 1957, archief Van Maasdijk, privécollectie.*
2. *Rb. Breda 21 maart 2003, LJN AU2269; Rb. Breda 22 juli 2003, LJN AU2270; Rb. Breda 24 mei 2005, LJN AU2273, Rb. Breda 28 maart 2006, LJN AV7701.*
3. *H. Daalder, Drees en Soestdijk, 97.*



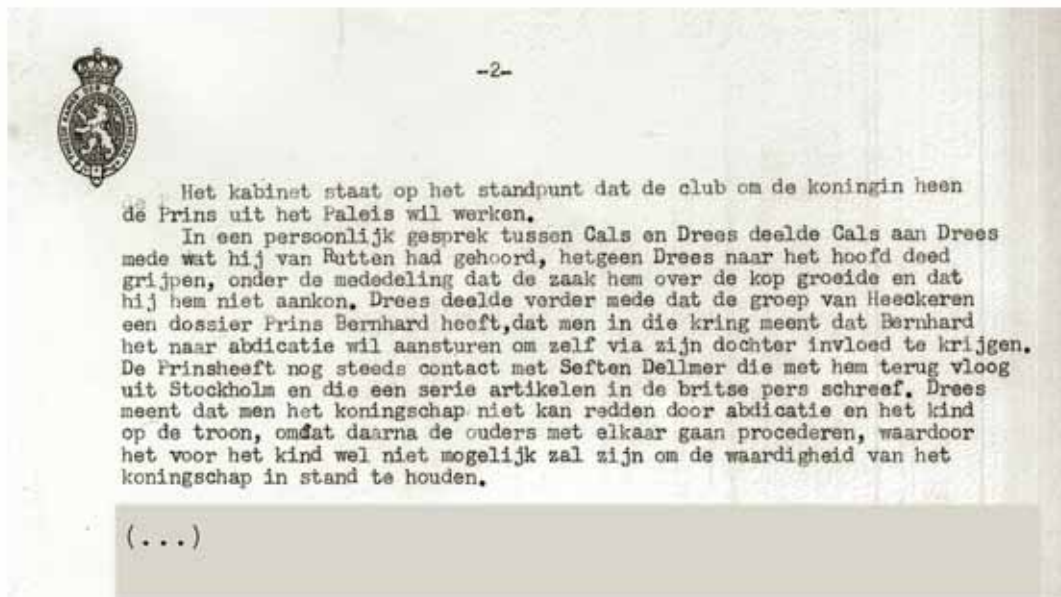
Uit het archief van de Raad van Ministers.

worden.⁴ Was hier meer aan de hand dan louter een privékwestie zoals Minister-president Balkenende de Tweede Kamer voorhield?

4. *Ibidem*, 98 e.v.

5. Degenen die uiteindelijk 'gemuteerd' werden waren: A.A. Baronesse van Heeckeren van Molecaten, grootmeesteres van de Koningin, W.J. Baron van Heeckeren van Molecaten, secretaris van de Koningin, mej. M.A. Tellegen, directeur van het

De ministerraad beraadslaagde op 18 juni 1956 over de eisen van de koningin en besloot hierop niet in te gaan. De ministerraad was tevens van mening dat er mutaties binnen de hofhouding dienden plaats te vinden in de vorm van vrijwillig/gedwongen ontslag van enkele hofdignitarissen.⁵ Daartoe had de ministerraad evenwel geen bevoegdheid, mede gelet op de toenmalige formulering van het huidige artikel 41 Grondwet waarin is geregeld dat de koning het recht heeft zijn



Huis in te richten. Net zomin als de directeur van het KHA vandaag de dag onder de verantwoordelijkheid van de minister-president valt (aldus de advocaat van het KHA), gold dat destijds voor de particulier secretaris van de koningin. Zowel de directeur van het KHA als de particulier secretaris maakt onderdeel uit van de hofhouding van het Koninklijk Huis en valt – conform de logica van de advocaat van het KHA – buiten iedere vorm van overheidsinvloed.

KWALIFICATIE VAN HET CONSTITUTIONELE GESCHIL

In 1956 speelden zowel staatsrechtelijke als private dimensies een rol in de crisis aan het Hof. Zonder het belang van de private onderdelen gewild aan te doen – ik verwijs hiervoor naar het boek van Daalder – wil ik mij in deze bijdrage concentreren op de staatsrechtelijke onderdelen van de crisis. Hoe dient het verschil van inzicht tussen de koningin en de ministerraad over de positie van de prins-gemaal en diens secretariaat staatsrechtelijk gekwalificeerd te worden? De koningin eiste een gemeenschappelijk besluit van de koningin en de ministerraad en daarmee refereerde zij waarschijnlijk aan de totstandkoming van een Koninklijk Besluit (KB). Een KB is een besluit van de regering en kan worden uitgevaardigd zonder directe medewerking van het parlement. In verband met de ministeriële verantwoordelijkheid regelt artikel 47 Grondwet dat een KB zowel door de koning als door de relevante minister(s) wordt getekend (contraseign). Doorgaans betreft dit een initiatief van de regering, maar in het onderhavige geval was het de koning als lid van de regering die een voorstel deed voor een KB dat door de ministerraad werd afgewezen.

Wat is de status van een dergelijk besluit? Het voorstel van de koningin aan de ministerraad was geen zogenaamd 'Koninklijk Besluit voor het Koninklijk Huis'. Dit type KB is niet openbaar en wordt alleen genomen

door de koning. 'Koninklijke beschikkingen' zijn besluiten door de koning genomen in de persoonlijke levenssfeer, bijvoorbeeld over de inrichting van zijn Huis (zie artikel 41 Grondwet). De koningin had een dergelijke beschikking ook niet op het oog met haar formele verzoek aan de ministerraad. Het meest waarschijnlijke is dat de koningin een zogenaamd 'klein KB' op het oog had. Een klein KB is een soort beschikking die gebruikt wordt bij de benoeming van een burgemeester of het verlenen van een onderscheiding. Hierbij wordt de Raad van State niet geconsulteerd. In sommige gevallen wordt de ministerraad eveneens niet bij het besluit betrokken, maar dat lijkt in dit geval niet aan de orde te zijn geweest. Hiermee ontstonden tal van interessante staatsrechtelijke problemen zoals bijvoorbeeld of de ministerraad een besluit kan nemen tegen de uitdrukkelijke wil van de koningin en ten gunste van de prins-gemaal over behoud van zijn secretarie. Deze staatsrechtelijke vragen waren de reden dat de ministerraad en de Commissie-Beel het advies inriepen van de bekende jurist Van Raalte en de Utrechtse hoogleraar constitutionele geschiedenis Gerretson om de constitutionele kwestie van de verhouding tussen koningin en ministers te verhelderen.

Wat vastgesteld kan worden, is dat op het moment dat de koningin q.q. de brief aan de ministerraad schreef met de door haar gestelde eisen en de ministerraad weigerde aan de eisen te voldoen, de dreigende constitutionele crisis zonder staatsrechtelijk effect zich materialiseerde in een zuivere staatsrechtelijke crisis. Minister-president Balkenende noemt deze situatie in zijn antwoord aan de Tweede Kamer slechts 'politieke onrust' en stelt dat dit zijn interpretatie van het rapport van de Commissie-Beel niet doet veranderen.

HET RAPPORT VAN DE COMMISSIE-BEEL

Hoe valt het rapport van de Commissie-Beel te duiden? De Commissie-Beel bemiddelde niet alleen in een

Pas na zware druk en met grote tegenzin accepteerde de koningin de conclusies van de commissie.

private aangelegenheid, hoewel privéonderwerpen onmiskenbaar een deel van de aandacht van de commissie hadden. Dat het rapport een staatsrechtelijk karakter heeft, valt op te maken uit aanwijzingen van de commissieleden zelf. Gerbrandy omschreef de status van het rapport als volgt: 'deze bevindingen zijn, na overhandiging, op de meest open wijze besproken en toegelicht. Zij zijn en blijven uiteraard *het geheim van Soestdijk*' (cursivering HV).⁶ Het gebruik van de term 'het geheim van Soestdijk' (tegenwoordig 'het geheim van Noordeinde') is opmerkelijk omdat het een ingeburgerde staatsrechtelijke term betreft waarvan Gerbrandy – als oud-premier en staatsrechtgeleerde – zich de inhoud en de consequenties moest realiseren. Het juridische pendant van deze term vindt zijn basis in het kroongeheim en de ministeriële verantwoordelijkheid (art. 42 lid 1 Gw). Op grond hiervan is de communicatie tussen de koningin q.q. en de bewindslieden weliswaar geheim, maar geen privéaangelegenheid.

Gerbrandy noteerde verder met betrekking tot de positie van de prins-gemaal 'Z.K.H. neme nimmer deel aan enige conferentie verband houdend met politieke aspecten, ook al blijven deze conferenties binnen het kader van pure gedachteswisseling. Het officiële verlof zal hem slechts worden verleend bij Koninklijk Besluit'. Wat betreft de vraag of de ministerraad invloed kan uitoefenen op de samenstelling van de hofhouding stelde hij: 'Wanneer zich aan het hof een invloed doet gelden, welke naar de mening van de Ministerraad strekt tot schade van het land, dan zal met of zonder artikel 30 (artikel 25) niemand het zeker *inconstitutioneel achten, wanneer de ministers de verwijdering van dien invloed tot de voorwaarde maken, welke zij aan de voortzetting van hun bestuur menen te moeten verbinden. Het recht om deze of dergelijke voorwaarde te stellen kan geen grondwetsartikel opheffen*'.⁷ De commissie besprak kennelijk niet alleen de huwelijksmoeilijkheden, maar ook de standpunten die de ministerraad op 18 juni 1956 had ingenomen als reactie op de brief van de koningin.

Bovendien was de koningin het niet eens met de bevindingen van de commissie. Integendeel, pas na zware druk en met grote tegenzin accepteerde de koningin – in het landsbelang – de conclusies van de commissie. Het niet-vrijblijvende karakter van de Commissie-Beel

blijkt uit een brief van de koningin uit december 1956 – dus maanden na het afronden van de werkzaamheden door de Commissie-Beel – aan haar hofdignitaris Van Maasdijk: '*het grote demarche blijft nu onze taak, ter wille van ons goede land, waarin het onrecht dit jaar zo heeft mogen zegevieren*'.⁸ De auteur heeft de brieven waaruit voornoemd citaat is gehaald, ter beschikking gesteld aan Cees Fasseur, die in zijn boek over de Hofmans-kwestie de brieven in een bredere historische context zal plaatsen.

CONCLUSIE

Het advies van de Commissie-Beel is exemplarisch voor de lastige positie van de koning in ons staatsbestel. Een messcherpe scheiding tussen de koning q.q. en de koning privé is meestal niet te maken. Mijs inziens is echter aannemelijk dat er in juni 1956 naast persoonlijke problemen ook sprake was van een zuivere constitutionele crisis tussen de koningin q.q. en de ministerraad. Deze crisis materialiseerde zich op 18 juni 1956 tijdens de ministerraadsvergadering. De crisis had daarmee een veel grotere staatsrechtelijke dimensie dan Minister-president Balkenende in zijn brief van 19 april 2005 aan de Tweede Kamer suggereerde. De Commissie-Beel die was ingesteld om in het constitutionele geschil tussen de koningin en de ministerraad te bemiddelen, liet zich voor deze taak adviseren door staatsrechtgeleerden, hield ruggespraak met de ministerraad en politiek leiders en legde eisen op tafel bij de koningin die overeenkwamen met het standpunt van de ministerraad. Dit leidt tot de conclusie dat de Commissie-Beel een sterke staatsrechtelijke dimensie had en dat haar bevindingen – aldus Gerbrandy – onder 'het geheim van Soestdijk' vielen. Daarmee is het staatsrechtelijke karakter van het advies een feit en kan deze omstandigheid niet door de minister-president aan de Tweede Kamer worden afgedaan als 'politieke onrust'. Het rapport van de Commissie-Beel kan daarom deels gekwalificeerd worden als een archief in de zin van artikel 1 sub c van de Archiefwet en de staatsrechtelijk relevante delen dienen dus op grond van artikel 10 en 11 van diezelfde wet – via het kabinet der koningin – aan het Nationaal Archief overgedragen te worden. De aspecten die een private aangelegenheid betreffen, kunnen 'gezwart' worden, een door het Nationaal Archief vaker toegepaste methode. Op deze manier ontstaat een win-winsituatie. Giebels kan de relevante staatsrechtelijke onderdelen van het rapport inzien en Cees Fasseur – die het exclusieve recht van de koningin heeft gekregen het rapport te raadplegen – behoudt zijn exclusiviteit ten aanzien van het private deel van het archief. ■

Kabinet van de Koningin en Jvr. C.W.I. Wittewaal van Stoetwegen.

6. Verklaring Gerbrandy, archief C.L.F. Fock, Nationaal Archief, Inv.nr 2.21 224.

7. Aantekeningen Gerbrandy, archief prof. mr. P.S. Gerbrandy, Nationaal Archief, Inv.nr 2.21 068, 91.

8. Koningin Juliana aan I.G. van Maasdijk, 2 december 1956, Archief van Maasdijk, privécollectie.