



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Werk in uitvoering

*Het functioneren van de Tweede Kamer tijdens, voor en na de grondwetsherziening (1840-1853)*

Oomen, G.

### Publication date

2020

### Document Version

Other version

### License

Other

[Link to publication](#)

### Citation for published version (APA):

Oomen, G. (2020). *Werk in uitvoering: Het functioneren van de Tweede Kamer tijdens, voor en na de grondwetsherziening (1840-1853)*.

### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# **Deel I De grondwetsherziening**



## 1 1848: ‘uitvloeisel (...) van eene algemeen en diep gevoelde behoefte’ of ‘het opgedrongen kunstwerk van welmeenende voorbarigheid’?<sup>1</sup>

### i Introductie en verloop van het jaar

Op maandag 13 maart 1848 nodigt koning Willem II de voorzitter van de Tweede Kamer, Boreel van Hogelanden, om 13.00 uur uit voor een onderhoud in zijn paleis aan het Plein in Den Haag. Het is een symbolisch en prozaïsch begin van de grote herziening van de Nederlandse grondwet. De koning verwijst tijdens het gesprek naar de al ingediende, karige voorstellen om de grondwet te herzien en deelt Boreel mee ‘dat hij [in staat is] thans ruimere concessiën toe te staan’. Boreel, die nauwkeurig op de hoogte is van de koninklijke afkeer van elke vorm van aanpassing van de grondwet, begrijpt onmiddellijk dat dit aanbod het antwoord is van de vorst op de revolutionaire uitbarstingen elders in Europa. De koning nodigt de Kamer uit hem op korte termijn op de hoogte te brengen van haar wensen en, voegt hij eraan toe, ‘dat hij dezen stap dan ook gedaan had geheel uit eigen beweging zonder daarover met zijn Ministers te raadplegen, de inspraak van zijn eigen gevoel volgende’.<sup>2</sup>

Boreel handelt snel. Nog dezelfde dag nodigt hij de afdelingsvoorzitters Faber van Riemsdijk, Gouverneur, Luijben, Star Busmann en Verweij Mejan uit voor overleg. Twee dagen later stellen de afdelingen de belangrijkste punten vast die op donderdag 16 maart in de Tweede Kamer worden voorgelezen en door Boreel nog dezelfde dag aan de koning gerapporteerd.<sup>3</sup> Het bondgenootschap tussen de koning en de Kamer is uniek maar van korte duur. Even lijkt het erop dat de langdurige impasse, waarin de regering en Kamer zijn beland, doorbroken kan worden.

De Tweede Kamer raakt het initiatief buiten haar schuld al heel snel weer kwijt. De koning wendt zich in zijn enigszins overspannen ongeduld eerst tot de liberalen, dan tot de Londense gezant Schimmelpenninck om daarna weer terug te keren tot de liberalen die hij de leiding over de grondwetsherziening uiteindelijk volledig toevertrouwt. Zij brengen uiteindelijk de operatie tot een goed einde. Dat is de essentie van het vanzelfsprekende verhaal met de koning aan het roer, vooral bijgestaan door Donker Curtius, de liberale minister van Justitie, en door Thorbecke, de belangrijkste auteur van de vernieuwde grondwet. De grote herziening van 1848 en Thorbecke zijn in de geschiedschrijving al snel uitgroeid tot synoniemen, vooral ten koste van de rol en de betekenis van de Tweede Kamer.

Daarom staat in dit hoofdstuk de cruciale bijdrage van deze Kamer aan het werk van de herziening centraal. Eerst komen de belangrijkste gebeurtenissen aan de orde om het optreden

<sup>1</sup> Uitspraak van Verweij Mejan tijdens de algemene beschouwingen voor de begroting van 1844 en 1845, 26 september 1843, 570.

<sup>2</sup> Boreel van Hogelanden, ‘Herinneringen’, 335-336. De koninklijke redenering is een omkering van de feiten. Willem II maakt zichzelf tot initiatiefnemer en de Kamermeerderheid tot een blok aan het been. Andere informatieve bronnen van getuigen zijn de door Colenbrander gepubliceerde ‘Herinnering aan het bedrijf der Tweede Kamer 1842-1848’ en de dagboeken van Mackay en Weitzel, uitgegeven door Duyverman. Zie ook: De Ru, ‘Boreel van Hogelanden’, 164 e.v.

<sup>3</sup> Boreel schrijft in zijn ‘Herinneringen’ over deze voorlezing. In de *Handelingen 1847-1848*, 239, is daarvan niets te vinden, tenzij de mededeling dat de notulen van het verhandelde in de vorige zitting gelezen en goedgekeurd zijn, hiernaar verwijst. De korte inhoud volgt verderop in het hoofdstuk.

van de Kamer en de -leden op het spoor te komen. Daarna gaat de aandacht naar de Kamer zelf: de leden, de functies, de spreekfrequentie en, in een aparte paragraaf, het stemgedrag. Tot slot volgt de bespreking van een aantal debatten om de stelling te onderbouwen dat de Tweede Kamer daadwerkelijk een ‘cruciale bijdrage’ heeft geleverd.<sup>4</sup>

Op 18 oktober 1847 spreekt koning Willem II in zijn troonrede het verlossende woord door de grondwetsherziening aan te kondigen. De vorst is ‘tot de overtuiging geleid, dat er eene onbetwistbare noodzakelijkheid bestaat om de bepalingen der Grondwet, welke tot het stemmen kiesrecht betrekking hebben, te verduidelijken’. Daar zullen ‘eenige andere bepalingen der Grondwet, welker wijziging noodig kan worden geacht, te veranderen’ aan toegevoegd worden. Hiermee wil de koning het bewijs leveren dat hij ‘geene veranderingen schroom[t]’ die werkelijke verbeteringen zijn. De werkelijkheid is dat de Kamer er jarenlange op allerlei manieren voor gestreden heeft en dat de koning met geen mogelijkheid te overtuigen was.

Er bestaat inderdaad een noodzakelijkheid om de kiesrechtbepalingen in de grondwet te verduidelijken maar dat is niet het enige probleem. Het gedoe over de financiering van een ‘steenweg van Maastricht naar de Geldersche grenzen’ op 20 november 1847 is één voorbeeld van de vele problemen die er zijn. De Kamerleden hebben de zoveelste versie van het ontwerp met het verslag van de commissie van rapporteurs ontvangen. Het doet Luzac de volgende dag verzuchten:

‘Wij gaan naar onze haardsteden voor eenige weken terug; wij hopen hier niet weder te komen, zonder geheele voldoening te ontvangen van de belofte door den Koning bij de opening dezer zitting plegtig en met nadruk gedaan, zonder te ontvangen zoodanige herziening der Grondwet die aan de behoeften der natie in de tegenwoordige oogenblikken kan voldoen’.<sup>5</sup>

De ‘geheele voldoening’ behelst volgens Luzac in ieder geval het recht van amendement, zodat de Kamer zelf onvoldoende wetsontwerpen kan verbeteren, in plaats van zich te moeten beperken tot het schrijven van een negatief rapport. Zij moet vervolgens maar afwachten of de regering het ontwerp noodgedwongen aanpast of terugtrekt. In het geval van de steenweg heeft de regering ervoor gekozen om een nieuwe versie in te dienen. De Kamer mist het recht van amendement en dus ziet zij zich gedwongen ‘over alle de quaestieuse punten welke in een wetsontwerp gelegen zijn, tegelijk en met alle de bijzonderheden en bij enkel votum uitspraak te [moeten] doen’. Het komt regelmatig voor dat de Kamer ingewikkelde wetsontwerpen soms met één of twee stemmen verschil aanneemt of juist verwerpt. Volgens Luzac is het een van

<sup>4</sup> Zie: Best, ‘Strukturen parlamentarischer Repräsentation in den Revolutionen von 1848’, 665, die de cruciale rol van het parlement in 1848 benadrukt.

<sup>5</sup> *Handelingen 1847-1848*, 115. Ook het volgende citaat is hieraan ontleend. Dat terugkeren naar de haardsteden is voor de meeste Kamerleden geen sinecure, zie de reistijdenkaart (gerekend vanuit Utrecht) in Knippenberg e.a., *De eenwording van Nederland*, 57. Het meest aangehaalde voorbeeld is dat van Zijlker, die in 1849 vier dagen nodig heeft om vanuit de provincie Groningen in Den Haag te komen.

de belangrijkste problemen die het goed functioneren van de Kamer belemmeren: van politiek lastige of inhoudelijk gecompliceerde onderwerpen goede wetten maken.<sup>6</sup>

Het *Handelsblad* en de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* hebben in hun terugblik op het jaar 1847 een heldere verklaring voor de moeizame samenwerking tussen de regering en de Kamer: de koning mist het recht om de Kamer te ontbinden. Voor beide bladen is dit ontbrekende recht een cruciale omissie in de grondwet die herziening nog noodzakelijker maakt. ‘Evenzeer hebben wij meer dan eens bewezen, dat aan de prerogatieven des konings, het regt tot ontbinding der Kamer ontbreekt, om naar behooren voor het algemeen welzijn te kunnen waken’.<sup>7</sup> De Tweede Kamer is, door het voortdurende ‘dreigement’ een compleet ontwerp af te stemmen, in staat om de minister steeds opnieuw haar wil op te leggen, tenzij die zich daaraan onttrekt door intrekking van het ingediende voorstel. Het leidt alleen maar tot vertraging in de wetgeving en verstarring in de verhouding tussen Kamer en de individuele ministers. Deze patstelling is volgens het *Handelsblad* vrijwel niet te doorbreken omdat de ministeriële verantwoordelijkheid niet geregeld is, waardoor eenheid en samenhang in de regering te veel ontbreken.<sup>8</sup> De bijzonder schrale legislatieve oogst van het jaar 1847 is hiervan het bewijs. Tijdens de najaarszitting, die duurt van 19 oktober tot 20 november, stemt de Kamer over slechts vier ontwerpen. Alleen de Muntwet is van enige betekenis.<sup>9</sup>

Hoe de verhouding tussen kroon en Kamers wel hoort te zijn, beschrijft de *Arnhemsche Courant* op 6 februari 1848 in een commentaar dat alle politieke stromingen van harte kunnen onderschrijven:

‘Zij [de kroon] ontwerpt, zij verklaart den toestand, waarin moet worden voorzien; de redenen om het te doen; de gronden, waarop de ontworpen bepaling rust. De Kamers onderzoeken; terwijl zij de voordragt met de gronden vergelijken, wordt het oordeel harer in de stoffen meest bedreven leden aan de zaak dienstbaar. De openbare behandeling roept tevens alle

<sup>6</sup> De Kamer bedenkt voortdurend allerlei ‘creatieve’ oplossingen, zoals tijdens de behandeling van het nieuwe wetboek van Strafrecht op 14 juli 1847. Van Panhuys stelt dan voor ‘ten einde de orde en regelmaat bij de beraadslagingen te bevorderen, bij den aanvang dier beraadslagingen over den Ilden titel te bepalen, dat men voortaan artikelsgewijze zal beraadslagen’, waarop Luzac direct de gelegenheid te baat neemt om na elk artikel ‘eene manifestatie van gevoelen’ door de Kamer voor te slaan. Het lijkt niet over het recht van amendement te gaan, maar Luzac wil met die telkens terugkerende ‘manifestatie’ de minister dwingen om ‘afgestemde’ artikelen voor de eindstemming te wijzigen. De Kamer aanvaardt wel het voorstel van Van Panhuys, maar dat van Luzac vindt men bij monde van de voorzitter strijdig met het reglement van orde. *Handelingen 1846-1847*, 338, 340-341. Zie ook: Suttorp, *F.A. van Hall*, 95 en Secker, ‘1815-1848’, 289.

<sup>7</sup> Het *Handelsblad* publiceert op 8, 12 en 13 januari 1848 een kritische terugblik op 1847. Het citaat komt uit de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* van 5 februari 1848. Zie ook: Koolhaas-Grosveld, ‘Politieke spotprenten’, 46-47.

<sup>8</sup> De krant is niet helemaal eenduidig in het eisen van eenheid in de regering. Op 13 januari wordt de vervanging van de lichtgewicht De la Sarraz en Van Hall, die in ieder geval ijver en kracht had, door Van Rappard en Van der Heim besproken. Het *Handelsblad* constateert teleurgesteld dat de regering wel aan eenheid heeft gewonnen, maar dat daarmee de zorgen eveneens zijn toegenomen.

<sup>9</sup> De muntwet komt hiermee, in iets gewijzigde vorm, voor de tweede keer in stemming. Vijf maanden eerder, op 28 juni 1847 verwierp de Kamer het eerdere voorstel met 26 stemmen voor en 29 tegen. De oogst over het hele jaar is uiterst bescheiden: slechts 19 aanvaarde ontwerpen en vijf grote nederlagen. De verschillende hoofdstukken van de begroting en de meerdere titels van het Strafwetboek zijn elk als één ontwerp meegeteld. *Handelingen 1846-1847 en 1847-1848*.

bijzondere, buiten het gouvernement en de Staten-Generaal over het gansche land verspreide, kundigheden bijeen’.

Het zijn de tegenstrijdige bepalingen over het stem- en kiesrecht in de grondwet van 1840 die de koning te lang en leste overtuigd hebben om een herziening toe te staan. In artikel 6 staat dat het stemrecht in de steden en op het platteland bij wet moet worden geregeld, terwijl de artikelen 130 en 152 voorschrijven dat de stedelijke en gemeentelijke besturen op grond van een reglement moeten worden ingericht.<sup>10</sup> In het voorbije jaar heeft de vijfde poging om hier een oplossing voor te bedenken schipbreuk geleden.<sup>11</sup> Het wakkert de discussie over het kiesrecht, dat ook al vanwege zijn verfoeide trappen onder vuur ligt, opnieuw aan. De teneur van het publieke debat is, dat de verkiezingen in ieder geval veel ‘rechtstreekser’ moeten worden.<sup>12</sup> De discussie spitst zich toe op de vraag of er één of geen trap moet blijven bestaan. De belangrijkste dagbladen laten er in hun beschouwingen over 1847 weinig onduidelijkheid over bestaan: een vorm van ‘rechtstreeks kiesrecht’ is onvermijdelijk geworden. Dat herziening alleen al vanwege dit onderwerp nodig is, erkent ook minister van Koloniën Baud, één van de meest bekwame en solide steunpilaren van de regering.<sup>13</sup>

Tijdens het reces – dat met ruim drie maanden veel langer duurt dan de ‘enkele weken’ die Luzac verwacht – neemt Van Hall, de zeer bekwame minister van Financiën, op 19 december 1847 ontslag.<sup>14</sup> Gerespecteerd vanwege zijn verdienste de staatsfinanciën op orde gebracht te hebben, maar door de liberale oppositie binnen en buiten de Kamer voortdurend fel en afkeurend bejegend, lijkt het ontslag een teken aan de wand voor de op stapel staande

<sup>10</sup> Thorbecke ziet er niet ten onrechte ‘twee sovvereinen’ in één land in, aangehaald bij Colenbrander, ‘1848’, 188.

<sup>11</sup> Blok wijdt in zijn *Stemmen en kiezen* een groot gedeelte van hoofdstuk VI aan alle mislukte pogingen om dit probleem op te lossen.

<sup>12</sup> In navolging van Wels, ‘Stemmen en kiezen’, 327, wordt de voorkeur gegeven aan het begrip directe verkiezingen hoewel de citaten uit De Bosch Kemper I, 89 en V, 213, minder dubbelzinnig lijken te zijn dan Wels suggereert. De Bosch Kemper beseft overigens wel dat de begrippen niet sluitend gedefinieerd zijn. Hij spreekt daarom bij herhaling over ‘geheel rechtstreeksche verkiezingen’ als hij de directe bedoeld. Ook in de Tweede Kamer spreekt men vrijwel altijd van ‘rechtstreeksche’ verkiezingen.

<sup>13</sup> In zijn brief van 22 juli 1847 aan gouverneur-generaal Rochussen schrijft de minister van Koloniën Baud: ‘De door Van Randwijck ingeleverde wetten op het stem- en kiesrecht zullen waarschijnlijk worden verworpen en dan zal de uitroep zijn quid nunc? De vraag herziening of geen herziening zal dan tot een crisis zijn gekomen. Mij dunkt dat men, met de hand op het geweten, alsdan wel zal moeten erkennen, dat er noodzakelijkheid bestaat. Vroeger erkende ik dit niet.’ Baud, *De semi-officiële en particuliere briefwisseling*, 188. Hoezeer Baud een centrale plaats inneemt in de regering blijkt uit een reactie van het *Handelsblad* van 2 mei op het gerucht dat Baud eventueel weer toe zal treden tot de regering: het zou ‘een zoo onheilspellend teeken zijn, dat het de waarde der jongste ministeriële veranderingen bijna geheel te niet zou doen’.

<sup>14</sup> De perceptie van het aftreden is heel verschillend. De Bosch Kemper legt er in zijn *Geschiedenis van Nederland van Nederland V*, 215-218, de basis voor. Aan de ene kant prijst hij Van Hall om zijn staatsmanschap, maar hij verzuimt niet ook zijn eerzucht, eigenliefde en opportunisme breed uit te meten. Colenbrander die in hoofdstuk 1 al veel lelijks over Van Hall heeft gezegd, haakt daar op in, daarin gevolgd door Boogman die in *Rondam 1848*, 49, Van Hall ‘het leuke schip’ laat verlaten. Hugenholz zit enigszins op dit spoor als hij in *Het geheim*, 27, stelt ‘dat hij zich bij de liberalen had willen rehabiliteren’. Suttorp behandelt het aftreden veel inhoudelijker: zie hiervoor. Min of meer op deze lijn bevinden zich Stuurman die in *Wacht op onze daden*, in een voetnoot verwijst naar Suttorp en ook Drentje die in *Thorbecke*, 363, constateert dat het aftreden van Van Hall de laatste bevestiging is dat de conservatief-liberalen geen hoop meer hebben op een gematigde herziening. Van Zanten stelt dat Van Hall goede redenen had om uit de regering te stappen: ‘hij was het mikpunt van de koning geworden en had zijn politieke hand overspeeld’, *Koning Willem II*, 519.

herziening.<sup>15</sup> Rond 1830 heeft Van Hall zich doen kennen als een voorstander van een meer liberale grondwetsherziening; een stellingname die de latere liberalen gemist hebben in zijn optreden als minister. De verschillende kranten uiten vooral hun zorg over de armoede onder de mensen, maar ze blijven hoopvol als de toezegging van de koning tot herziening van de grondwet aan de orde komt.

De toestand in het land is inderdaad verre van rooskleurig. De laatste jaren doet zich een samenloop van narigheden voor die vooral de onderste helft van de bevolking zwaar treft.<sup>16</sup> Het begint in 1845 met de aardappelziekte die enkele jaren aan zal houden. Tot overmaat van ramp mislukken vervolgens de tarwe- en – nog erger – de rogge oogst.<sup>17</sup> De strenge winters van '47 en '48 drijven de voedselprijzen nog verder op, terwijl door de strenge kou de bedrijvigheid afneemt. Eerst reageren de getroffen en nog met enkele opstootjes, maar in 1847 ontstaan er ernstige onlusten in het noorden en het oosten van het land. De geschrokken overheid, die overigens door incidentele werkverschaffing en soms door vaststelling van maximum broodprijzen geprobeerd heeft de gevolgen enigszins te verzachten, reageert hard en streng: de veroordeelden krijgen zware straffen opgelegd.<sup>18</sup>

Ook in het buitenland is het onrustig. De opstand in Palermo in januari 1848 leidt nog tot kleine, bezorgde berichtjes in de kranten, maar na het uitbreken van de revolutie in Parijs is de zorg dat de onlusten overslaan naar Nederland tastbaar.<sup>19</sup> Radicale bladen stellen scherpe eisen<sup>20</sup> en gematigde of conservatieve kranten bezweren hun lezers vooral kalm te blijven.<sup>21</sup>

De aangekondigde herziening raakt door de revolutionaire dreiging in een stroomversnelling, met een kwetsbare koning aan het roer. De koning voelt zich ziek, hij is

<sup>15</sup> De *Nieuwe Rotterdamsche Courant* meldt pas op 27 december het aftreden met de mededeling: 'Men trekt er vermoedens uit, tegen eene herziening in ruimen en vrijzinnigen geest.'

<sup>16</sup> Van Tijn heeft zijn bijdrage aan de *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, 145, 'De zwarte jaren 1845-1849' genoemd. Zie ook: Van Zanden e.a., *Nederland 1780-1914*, 213 en 248 e.v.; Van Zanden, *Den zedelijken en materiëlen toestand*, 5-6; Schutte, 'Nederland in 1848', 11.

<sup>17</sup> Roggebrood is na de aardappel het volksvoedsel bij uitstek omdat de rogge niet, zoals de tarwe, is belast. Tot overmaat van ramp treft Nederland in 1848 een cholera-epidemie die het sterftcijfer nog verder doet stijgen, Hofstee, *De demografische ontwikkeling*, 198. Volgens Van Loo, *Arm in Nederland*, 41, richt cholera 'ravages' aan, hoewel er maximaal 10% aan sterft. Zie ook: Van Hulzen, *Echt Utrechts*, 92-93; Mathijssen, *De gemaskerde eeuw*, 109, 114-119.

<sup>18</sup> De minister van Justitie is in dit jaar dan ook bedacht op onrust in de provincies. Hij schrijft de gouverneurs hem op de hoogte te stellen 'met den heerschende volksgeest'. Beekelaar, *Gelderland*, 200, en *Rondom grondwetsherziening*, 32-33.

<sup>19</sup> De opstand die in Palermo op 12 januari uitbreekt, bereikt op 22 februari Parijs. 'De pen valt' de auteur in het *Algemeen Handelsblad* op 28 februari 'van ontzetting uit de handen bij het ontvangen der tijdingen, betreffende de jongste gebeurtenissen te Parijs.' De *Nieuwe Rotterdamsche Courant* vult dagelijks de nodige kolommen waarin het bloed rijkelijk vloeit. Zie ook: *Lessen uit Parijs*, 12. De *Gids* reageert veel realistischer op de gebeurtenissen, Aerts, *De letterheren*, 183.

<sup>20</sup> De *Arnhemse Courant* beheerst dit als geen ander: 'Wanneer de natiën eens begonnen te begrijpen, dat men onder eene republiek niet minder genoegelijk kan leven dan onder de legitiemste monarchie, dan kon het wel eens gebeuren .... want natiën redeneren soms verschrikkelijk logisch', of: 'Moge Willem II bedenken hoe, dezer dagen, een veel groter staatsman dan hij, en een veel magtiger soeverein tevens, zijne halsstarrigheid heeft geboet.' 4 en 12 maart 1848. Zie ook: Kruysdijk, 'De Arnhemse Courant', 223-224.

<sup>21</sup> Hiervan is de behoudende *Utrechtse Avondpost* een duidelijk voorbeeld: in bewogen bewoordingen roept de *Avondpost* de lezers op tot eenheid om de koning en het ministerie te steunen. Op het moment dat die eenheid verbroken wordt, dreigt de revolutie. Op 15 maart analyseert de krant dat de verbreking van de sacrosancte eenheid van de standen de revolutie zelf is.



prikkelaar, afpersers dreigen voortdurend met schandalen<sup>22</sup> en hij heeft grote zorgen in zijn gezin. Met zijn oudste zoon kan hij niet zo goed overweg en de tweede, Alexander, is ernstig ziek.<sup>23</sup> Maar hij kent zijn grote bevoegdheden en weet dat hij kan bogen op een aanzienlijke populariteit.<sup>24</sup> Willem II is kortom een machtige maar broze vorst: zijn hartkwaal maakt een lange regeerperiode onwaarschijnlijk. De opvolging door zijn politiek nauwelijks geïnteresseerde, reactionaire en opvliegende zoon lijkt aanstaande, maar een troonswisseling in de luwte is in 1848 ondenkbaar. Veel Europese hoofdsteden hebben te maken met revoluties;<sup>25</sup> in Nederland gist het eveneens en dus is de nog jonge dynastie in gevaar.<sup>26</sup> De koning wil zijn dynastie door deze gevaarlijke tijd loodsen door het koningschap af te schermen en in te bedden in de volledige ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>27</sup>

Als Willem II begin maart overtuigd raakt dat het moment van koerswijziging daar is, voert hij die consequent door, al is de bewegingsvrijheid van de koning heel beperkt. Soms verrassen de omstandigheden hem, zodat hij opvallend en een enkele keer zelfs inconstitutioneel moet bijsturen, zonder dat er van een koerswijziging sprake is.<sup>28</sup> De eerste aanwijzing is zichtbaar op 8 maart als hij de Belgische koning Leopold I de hand reikt door hem – in geval van nood samen met Engeland en Pruisen – steun toe te zeggen bij een Franse aanval op België.<sup>29</sup> Ergens in de nacht van zondag 12 op maandag 13 maart 1848 gaat het roer definitief om: er dient een nieuwe grondwet te komen met een verantwoordelijk ministerie en een Staten-Generaal die de kiezers veel beter vertegenwoordigen. Het zal de gemoederen kalmeren én het is het beste wat hij voor zijn dynastie kan doen.

<sup>22</sup> Van Zanten, *Koning Willem II*, 545-554, en Van de Waardt, *De man van 1848*, 170-173.

<sup>23</sup> Al op 1 maart schrijft prinses Sophie, de vrouw van de kroonprins, in een brief: 'Maandag kwamen er zeer slechte berichten uit Madeira. Arme, arme jongen, om alleen, in een vreemd land, te moeten sterven'. Haasse e.a., *Een vreemdelinge in Den Haag*, 66.

<sup>24</sup> Van Zanten toont in *Koning Willem II*, 379, aan dat populariteit een wezenlijk element is in de legitimatie van zijn koningschap. Zie ook: Te Velde, 'Geheimzinnig schijnende diepte', 15-16.

<sup>25</sup> Meerdere historici benadrukken dat vooral de gebeurtenissen in de Duitse staten via zijn dochter grote of beslissende invloed hebben op de ommezwaai die Willem II op 13 maart maakt. Van Colenbrander, '1848', 201, Rüter, '1848', 399, Boogman, *Rondom 1848*, 51, Kikkert (vooral), *Geen revolutie in Nederland*, 77-78, Te Velde, 'Van grondwet tot grondwet', 101 tot Aerts, *Thorbecke wil het*, 347. Het is opmerkelijk dat de kranten vrijwel niets over de gebeurtenissen in Duitsland melden.

<sup>26</sup> Van de meer recente historici is het vooral Bevaart die in 'Koning Willem II: held of anti-held?', oog heeft voor het consequente, coherente optreden van de koning. Daarmee relateert hij de vele publicaties die de gemakkelijke beïnvloedbaarheid van de koning en zijn neiging zich in te laten met lieden van allerlei allooi als hoofdverklaring aanwijzen, zoals recent: Van Zanten, *Koning Willem II*, 545 e.v. en Van der Meulen, *Koning Willem III*, 175. Bevaart neemt hiermee de interpretatie van Verberne uit 1937 en van Rüter in '1848' over en verdedigt die keuze door te wijzen op het rationale, militaire optreden van de koning.

<sup>27</sup> Elzinga, 'De betekenis van de Nederlandse Grondwet', 85-86. Het motief om de monarchie te redden heeft oude papieren. Bosscha noemt dit motief al expliciet in *Het leven van Willem den Tweede*, 707, dat in 1854 verschenen is.

<sup>28</sup> De hele maand maart valt er in de pers geen woord te lezen over de constitutionele vrijmoedigheden die de koning zich veroorlooft. Maanden later, op 4 september, typeert *De Nederlander* het koninklijke optreden in maart zo: 'door eene zeker weinig constitutionele, maar zeer krachtige daad, de beruchte mondelinge kennisgeving aan den Voorzitter der Tweede Kamer'. Op 8 september krijgt vervolgens Schimmelpenninck een pluim omdat hij 'den inconstitutionneelen last hielp intrekken'. De *Arnhemsche Courant* blijft wel kritisch omdat het die krant niet alleen gaat om een liberale herziening, maar ook om een plaats voor Thorbecke in het centrum van de macht. Oud somt in *Staatkundige vormgeving van Nederland*, 20, de voorbeelden van het inconstitutionele optreden van de koning op.

<sup>29</sup> Boogman noemt (en prijst) dit voornemen, Bevaart legt met dezelfde waardering iets nauwkeuriger uit wat het behelst, resp. *Rondom 1848*, 50, en *Nederlandse defensie*, 101. Het betekent tegelijk een impliciete erkenning van de onafhankelijkheid en neutraliteit van België die sterk bijdraagt tot ontspanning tussen beide landen.

De koning nodigt die maandag Boreel van Hogelanden uit om de uitvoering van deze vergaande koerswijziging in handen te leggen van de Tweede Kamer. Dat is een complete verrassing want vier dagen daarvoor, op 9 maart, heeft de regering – namens de koning – de langdurig voorbereide maar onbetekenende 27 voorstellen tot herziening bij de Tweede Kamer ingediend.<sup>30</sup> Het leidde ertoe dat de politici van de verschillende stromingen elkaar opzochten om de situatie te bespreken: de liberalen onder aanvoering van Thorbecke, waarschijnlijk bij Anemaet, de middenpartij onder leiding van Duymaer van Twist bij Van Beeck Vollenhoven en de conservatieven ten huize van Borski. Via allerlei informele contacten probeerden deze kringen het hof te beïnvloeden.<sup>31</sup>

Tot overmaat van ramp nemen de gepasseerde ministers op 15 maart ontslag.<sup>32</sup> De koning ontbiedt daarop de liberale woordvoerder in de Tweede Kamer Luzac die een liberale commissie adviseert maar zelf het ministerschap van Justitie weigert.<sup>33</sup> De daadkrachtige liberaal van het eerste uur Donker Curtius accepteert na enige bedenktijd de post wel en draagt Thorbecke, Luzac, De Kempnaer, Storm en zichzelf voor als leden van de staatscommissie met als opdracht om ‘met overweging van de wenschen van de Tweede Kamer der Staten Generaal aan ons een volledig ontwerp van grondwetsherziening voor te dragen, en om ons tevens derzelve denkbeelden omtrent de samenstelling van een ministerie mede te delen’.<sup>34</sup> Het ‘volledig ontwerp’ is na drie weken klaar. De koning wacht de uitkomst van de formatie echter niet af. In strijd met zijn eigen opdracht aan de staatscommissie roept hij de gezant in Londen Schimmelpenninck terug en wijst hem aan als formateur. Het is een impulsieve daad die de vorst de nodige hoofdbrekens zal kosten.

Met de benoeming van de staatscommissie betreedt Thorbecke – de man met de missie – het politieke toneel.<sup>35</sup> Hij weet dat een gemoderniseerde grondwet, aangepast aan de eisen van de tijd, de voorwaarde is voor verdere ontwikkeling van het burgerschap. Deze overtuiging, in combinatie met zijn onvoorwaardelijke bereidheid naar zijn overtuiging te handelen en zijn daadkracht zorgen voor een ongekend tempo, waarbij Thorbecke vrijmoedig omgaat met de

<sup>30</sup> De commissie van rapporteurs, die de hoofdrol speelt bij het onderzoek van de 27 ontwerpen, bestaat uit Duymaer van Twist, Corver Hooft, Van Goltstein, Van Panhuys en Verweij Mejan. Deze commissie leidt ook het onderzoek van de twaalf ontwerpen van het ministerie-Donker Curtius.

<sup>31</sup> Kruisdijk e.a., ‘De A.C. en de grondwetsherziening’, 225.

<sup>32</sup> Zie ook: Baud, *De semi-officiële en particuliere briefwisseling*, 248-249.

<sup>33</sup> Het is Luzac slecht vergaan in het jaar van de liberale doorbraak. Na zich te hebben laten pressen tot minister van Binnenlandse Zaken en van Hervormde Eredienst moet hij al op 25 mei vanwege overspannenheid ontslag nemen, waarna hij op 29 juni via een brief bedankt als Kamerlid. Een treurig einde van een twintigjarige periode in de Tweede Kamer, waarin velen hem zijn liberale idealen vergeven of verdragen hebben vanwege zijn generositeit en zijn talenten als spreker. De waardering voor Luzac is groot, zie: Secker, ‘Parlementaire oppositie’, 84.

<sup>34</sup> Kruisdijk e.a., ‘De A.C. en de grondwetsherziening’, 228. Zie verder: Aerts, *Thorbecke wil het*, 360-365, en Van de Waardt, *De man van 1848*, 191 e.v.. In Colenbrander, ‘Herinnering aan het bedrijf’, 72, komt de curieuze mededeling voor dat de koning later met potlood *met overweging* van veranderd zou hebben in *in overeenstemming met*, zonder effect overigens. De dag waarop de staatscommissie per nooit gecontrasigneerd KB wordt benoemd – 17 maart – bereikt de koning eindelijk het bericht van het overlijden van zijn zoon Alexander die al op 20 februari gestorven is. Het maakt een abrupt einde aan de wat baldadige feestelijkheden in de hofstad. Zie ook: De Jong-Slagman, *Hofpredikers*, 177.

<sup>35</sup> De waardering voor Thorbecke is breed en divers. Drentje overtuigt omdat hij aantoont dat Thorbeckes effectieve doelgerichte optreden voortkomt uit zijn filosofische overtuiging. Zie ook: Aerts, *Thorbecke wil het*, en de lovende typering van Kossmann, *Thorbecke*, 200. ‘Hij bezat de sterke overtuiging, de moed, het zelfvertrouwen, de kennis en vooral ook de prozastijl’ die nodig waren voor het verwerven van voldoende steun voor de herziening.

grenzen van het constitutioneel toelaatbare. Op 8 april voltooit de commissie het ontwerp,<sup>36</sup> de 11<sup>e</sup> wordt het de koning aangeboden, de 14<sup>e</sup> gedrukt en op 17 april staat het met toestemming van de koning – maar zonder medeweten van de ministerraad – in de *Arnhemsche Courant* en het *Algemeen Handelsblad*.<sup>37</sup> Opvallend is in dit verband het moment waarop Roest van Limburg, een overtuigde adept van Thorbecke, zijn brochure *Aan wie zal het, door den Koning goedgekeurde, Ontwerp van Grondwet worden voorgelegd: aan de Staten-Generaal of aan de Stemgerechtigde Natie?* wereldkundig maakt. De *Arnhemsche Courant* besteedt al op 8 april in een hoofdartikel de nodige aandacht aan deze brochure. De Groningse advocaat B. Tellegen vindt de publicatie verdacht: hij suggereert dat Roest van Limburg wel erg bekend moet zijn met de commissie, aangezien hij de invoering van directe verkiezingen als eerste wereldkundig maakt!<sup>38</sup> Met dit tempo en de snelle publicatie beperkt Thorbecke bewust de manoeuvreerruimte van het ministerie én van de Tweede Kamer tot een minimum.

De staatscommissie heeft haar werk gedaan: de commissieleden die tevens minister zijn Donker Curtius, Luzac en De Kempener hebben nu de taak om het voorstel in de regering te verdedigen en het vervolgens door de Staten-Generaal te loodsen. De rol van Thorbecke is zeer tegen zijn zin voor dat moment uitgespeeld.<sup>39</sup> In het begin van zijn *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* en in het latere, door zijn zoon gepubliceerde ‘Dagverhaal aan Adelheid’, geeft hij lucht aan zijn ergernis over de verdere gang van zaken en aan zijn regelrechte minachting voor Schimmelpenninck.<sup>40</sup>

Binnen een week heeft de koning zich nieuwe, daadkrachtige en niet altijd even scrupuleuze bondgenoten verworven, maar zijn eigenmachtig benoeming van de Londense gezant Schimmelpenninck tot formateur veroorzaakt veel frustratie in de staatscommissie. Deze nieuwe hoofdrolspeler verbindt drie voorwaarden aan zijn medewerking. Hij eist de vrije hand in de formatie met aansluitend de leiding over het ministerie en de herziening moet het

<sup>36</sup> Helemaal rimpelloos verloopt de samenwerking binnen de commissie niet. Elzinga vermeldt in ‘De betekenis van de Nederlandse Grondwet’, 94, dat tien van 18 nieuwe artikelen letterlijk overgenomen zijn uit de Belgische grondwet van 1831. Dit tot groot ongenoegen van Thorbecke. Van Sas, ‘Onder waarborging eener wijze constitutie’, afb. 43, 118, en Aerts, *Thorbecke wil het*, 363.

<sup>37</sup> Tijdens het debat naar aanleiding van de ministerscrisis op 11 mei deelt Van Dam van Isselt terloops mee dat alle Kamerleden een exemplaar van het ontwerp hebben ontvangen.

<sup>38</sup> Tellegen, *Zal de herziening der Grondwet willekeurig of wettig tot stand worden gebracht?* Zo af en toe duikt in de pers een vermoeden op van een bijzonder nauwe relatie tussen commissievoorzitter Thorbecke en de *Arnhemsche Courant*. Olivarius (met onder andere Van Hall) is bijzonder duidelijk: ‘de kleine cotterie der Arnhemsche courantschrijvers’ ziet hij als de slippendrager en spreekbuis van Thorbecke. Ook in de literatuur is deze suggestie aanwezig. Beekelaar verwijst in een voetnoot naar meerdere aanwijzingen: van Van De Bosch Kemper en Groen tot Von Santen. ‘De Arnhemsche Courant’, 22.

<sup>39</sup> Met zijn gedwongen terugtreden bewijst hij de herziening misschien wel de grootste dienst. Dit stellen althans Brugmans in *Thorbecke*, 95, en De Vries in zijn *Bijdrage tot de herziening der Grondwet, Nieuwe uitgave*, 129, die zich niet kunnen voorstellen dat Thorbecke zich de bemoeizucht van de Kamers aan zou trekken.

<sup>40</sup> Drentje, *Thorbecke*, 398-400. Hoe persoonlijk de tegenstelling is geworden blijkt bij Alberts die Schimmelpenninck na een ontmoeting met Thorbecke laat zeggen: ‘‘s Mans uiterlijk bleek nog ongunstiger, dan ik mij had voorgesteld’. *Koning Willem II*, 75. Thorbecke schrijft zijn vrouw overigens bijna dagelijks. Het zijn heel persoonlijke en vertederende briefjes die al vroeg de aandacht hebben getrokken, zie bijvoorbeeld, Japikse die al in 1936 *Thorbecke*, brieven aan zijn verloofde en vrouw, heeft gepubliceerd. Zie ook: Spijkerman, ‘Ministersvrouw’, 197-198.

Engelse voorbeeld volgen. De regering komt er - zonder Thorbecke<sup>41</sup> - maar de 'geängliseerde grondwet in Nederlandsche zin' niet.<sup>42</sup> Aanvankelijk lijkt de benoeming een gouden greep: het land heeft in deze onzekere dagen weer een regering. Dat is hoognodig: in Amsterdam komt het op vrijdag 24 maart tot een rel die zich dreigend laat aanzien.<sup>43</sup>

De Tweede Kamer betoont zich tijdens de presentatie van het ministerie op 25 maart bijzonder ingenomen met de benoeming van Schimmelpenninck, zoals verderop uitvoeriger aan de orde zal komen. Maar de onlogische keuze wakkert de achterdocht en naijver tussen de belangrijkste betrokkenen aan. Thorbecke voelt zich gepasseerd en hij neemt het Donker Curtius bijzonder kwalijk dat hij heult met deze buitenstaander die met zijn Engelse grondwet er blijk van geeft weinig begrepen te hebben van de historische ontwikkeling van Nederland. Thorbecke passeert Schimmelpenninck bewust bij de eerste presentatie van het commissievoorstel dat de steun krijgt van de meerderheid van de ministers.<sup>44</sup> Als de koning vervolgens zijn medewerking weigert aan het door Schimmelpenninck voorgestelde, behoudende kabinet rest hem niets anders dan, samen met minister Nepveu van Oorlog, ontslag te nemen.<sup>45</sup> Donker Curtius deelt de Tweede Kamer op 11 mei de ingrijpende reconstructie van de regering mee, waarop nu, in tegenstelling tot de presentatie van het ministerie-Schimmelpenninck, heel terughoudend gereageerd wordt.

Zo heeft de koning in zijn drang het land voor een revolutie te behoeden en zijn dynastie te redden zijn ministerie afgedankt, de Kamer het geschonken initiatief ontnomen, een liberale staatscommissie benoemd, Thorbecke gepasseerd en Schimmelpenninck laten vallen. Donker Curtius, de minister van Justitie sinds 19 maart, die daarvoor nooit een politiek of publiek ambt bekleed heeft, overleeft alle ingrepen van de vorst.<sup>46</sup> Deze onverwachte bondgenoot is rond 15 maart verantwoordelijk voor een bijna liberaal monopolie over de grondwets-herziening én de regering. Verder ontpopt hij zich als de zeer bekwame verdediger van de

<sup>41</sup> Er is sprake van grote politieke en persoonlijke tegenstellingen tussen Schimmelpenninck en Thorbecke. De eerste acht Thorbecke een gevaarlijke ultra-liberaal, de laatste moet niets hebben van het bezwerende conservatisme dat goed in de smaak blijkt te vallen bij de Amsterdamse elite. Bovendien heeft Thorbecke Schimmelpennincks biografie over zijn vader, *Rutger Jan Schimmelpenninck, en eenige gebeurtenissen van zijnen tijd*, kritisch besproken. Drentje, *Thorbecke*, 384 en 393. Zie ook: Bos, *Souvereiniteit en Religie*, 407-408.

<sup>42</sup> Typering door de *Arnhemsche Courant* op 28 maart 1848.

<sup>43</sup> Verantwoordelijk voor de oproepen zijn Duitse radicalen die in Amsterdam werken. Na hun arrestatie wordt tegen hen de doodstraf geëist, maar het Provinciaal Gerechtshof spreekt hen op 20 juni 1848 vrij. Giele, *De pen in aanslag*, 80-81; Robijns, *Radicalen in Nederland*, 259, en Bos, *Waarachtige volksvrienden*, 17 e.v.

<sup>44</sup> Boogman vermeldt dat de koning twee van de zes ministers, Lightenvelt en Rijk, die aanvankelijk tegen het ontwerp van de staatscommissie zijn, heeft omgepraat. *Rondom 1848*, 57.

<sup>45</sup> Stuurman, *Wacht op onze daden*, 153. Beide ministers zoeken de publiciteit om zich te rechtvaardigen. Nepveu heeft in zijn *Brief van den tijdelijken minister van Oorlog aan den Koning*, onoverkomelijke bezwaren tegen een onbeperkt recht van vereniging en vergadering, de ontbindbaarheid van de Eerste Kamer, onbeperkte vrijheid van onderwijs, terwijl hij de koning het onbeperkte gezag wil geven over leger en vloot. Schimmelpenninck hamert in *Rapport en missive, op den 11den Mei 1848 aan den Koning gerigt* en in *Notanda*, vooral op het te weinig Engelse karakter van de voorgestelde grondwet, waardoor de koning niet alleen te weinig macht heeft, maar ook de beschutting van een voor het leven benoemde Eerste Kamer moet missen. Hij concludeert – wetend dat dit de zwaarste grief is die in Nederland in stelling gebracht kan worden – dat het een proeve is 'om een koningschap op republikeinsche vormen en instellingen te doen rusten (...) dat tot de allerongelukligste uitkomst leidt'.

<sup>46</sup> Van de Waardt vermeldt in *De man van 1848*, 161-163, de verschillende pogingen die Donker Curtius in de jaren veertig ondernomen heeft om in de Tweede Kamer gekozen te worden. In 1844 lijkt een zetel binnen handbereik, maar verder dan een tweede plaats komt hij niet.

twaalf ontwerpen, waarin het ministerie onder zijn leiding de herziening gegoten heeft, en verdedigt hij de koninklijke belangen consequent en effectief.<sup>47</sup>

In de periode van 13 mei tot 20 juni is de Tweede Kamer op reces en verwerkt de regering, onder leiding van Donker Curtius, het voorstel van de commissie-Thorbecke tot twaalf wetsontwerpen met uitvoerige memories van toelichting.<sup>48</sup> Het resultaat staat Thorbecke overigens niet erg aan. In zijn *Bijdrage* somt hij de punten op die de regering verkwanseld heeft. Het zijn er nogal wat: onder andere de beperking op het recht van vereniging en vergadering, het gebrekkige toezicht op de koloniën, het niet toekennen van het kiesrecht aan gepromoveerden<sup>49</sup>, de aanpassingen van de (onnodige) Eerste Kamer, de verenigbaarheid van het kamerlidmaatschap en het ministerschap en de aangepaste vrijheid voor de kerken en het onderwijs. Hier zal het niet bij blijven.<sup>50</sup>

Al is het stil op het Binnenhof, zo niet in het land. De herziening leeft en inspireert talrijke voor- en tegenstanders tot het opstellen van adressen, brieven, ingezonden stukken en pamfletten. Wanneer op 20 juni de Kamer weer bijeen komt, beslaat het overzicht van de ingekomen petitie acht volle pagina's van de *Handelingen* in plaats van de gebruikelijke halve kolom of minder.<sup>51</sup> Van de 838 petitie die in mei en juni bij de Kamer binnengekomen zijn, verwerpen er slechts 25 de hele herziening. 306 petitie keren zich vooral tegen de voorgestelde vrijheid van onderwijs en godsdienst.<sup>52</sup> In het laatste geval gaat het bijna altijd over het recht dat de rooms-katholieken krijgen om het bestuur van hun kerkprovincie naar eigen inzicht, zonder toestemming van de overheid, te regelen. Voor de tegenstanders is dit een onvergeeflijke vergissing. Geografisch gezien komt de meeste steun voor de herziening

<sup>47</sup> Donker Curtius, aanvankelijk door de koning gewantouwd vanwege mogelijke republikeinse sympathieën, ontwikkelt zich in korte tijd tot een effectieve verdediger van de monarchie. Hij weet onder meer de koning af te schermen van allerlei radicale en louche figuren als Van Andringa de Kempnaer en Van Bevervoorde die volgens sommigen een kwalijke invloed uitoefenen. Zie: Boogman, *Rondom 1848*, 52; Beekelaar, *Rond grondwetsherziening*, 57; Robijns, *Radicalen*, 253, en Van Zanten, *Koning Willem II*, 565. De gang van zaken brengt Huussen jr. tot de conclusie dat 1848 'het jaar is geweest van overwegend gepakte kansen'. 'De Franse Revolutie', 15.

<sup>48</sup> De belangrijkste memories schrijft Donker Curtius: bij hoofdstuk I, III, VI en X, waarin de meest gevoelige onderwerpen voorkomen. Het zijn de handhaving van de Raad van State in I, de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer in III, de vrijheid van godsdienst en onderwijs in VI en X. Van de Waardt, *De man van 1848*, 241.

<sup>49</sup> In het voorgestelde censuskiesrecht is bezit het enige waarmerk voor de bekwaamheid van de kiezer. Deze eenzijdige basis levert veel kritiek op. Thorbeckes voorstel om gepromoveerden kiesrecht te geven, is een poging deze kritiek te ondervangen.

<sup>50</sup> Aerts bespreekt in *Thorbecke wil het*, 376-389, de *Bijdrage* uitvoerig. De aanvulling op het onderwijs ontmoet in confessionele kring de nodige weerstand. Brouwer, *Het binnenste naar buiten*, 108

<sup>51</sup> Stuurman besteedt in *Wacht op onze daden*, 157-158, aandacht aan de petitiebeweging. De aantallen zijn hieraan ontleend. Het *Algemeen Handelsblad* hanteert op donderdag 6 juli overigens wat andere aantallen. Volgens de krant zijn in de periode van 20 tot 29 juni 419 liberale en 393 anti-liberale petitie ontvangen, daarmee een simpele tweedeling hanterend. De commissie voor de verzoekschriften kan deze stroom onmogelijk op tijd verwerken. Zij vraagt op 23 juni 1848 om toevoeging van drie buitengewone leden. Het worden er vier 'ten einde een oneven getal te behouden'. *Handelingen 1848*, 361. Zie ook: Talsma, *Het recht van petitie*, 144. Volgens Talsma komen er in 1848 'meer dan duizend' petitie binnen bij de Kamer. Ook van rooms-katholieke kant is er actief gepetitioneerd. Van den Berg, *In vrijheid gebonden*, 194; De Haan, 'Het onderwijs', 199.

<sup>52</sup> De Haan, 'Van staatszorg tot vrijheidsrecht', 91.

uit de buitengewesten, terwijl in Utrecht en Holland het (antipapistisch getinte) verzet tegen de vrijheid van onderwijs en kerkorganisatie overwegend is.<sup>53</sup>

Voorstanders spreken zich uit voor directe verkiezingen die voor anderen juist een bron van grote zorgen zijn. De Bosch Kemper, de bekende publicist die de petitiebeweging nauwlettend volgt en becommentarieert, voorziet de grootste mogelijke ongelukken. Naar zijn overtuiging luiden directe verkiezingen de ondergang in, gevolgd door een *suffrage universel* die zal eindigen in een gewelddadige omverwerping van alle gezag – Parijs is het bewijs!<sup>54</sup>

Een belangrijke deelnemer aan het petitiedebat is ‘Olivarius’ die enkele tientallen *Staatkundige opmerkingen* publiceert.<sup>55</sup> Achter dit pseudoniem gaan meerdere auteurs schuil, waaronder oud-minister Van Hall. In de *Opmerkingen* moet vooral Thorbecke het ontgelden: het is een ‘duistere’, ‘half-gegermaniseerde’ professor, omgeven door een slaafse ‘cotterie’. Het denigreren van Thorbecke is echter minder belangrijk dan de poging van de auteur om de onvermijdelijk geworden directe verkiezingen te verzoenen met de breed aangehangen leer van het noodzakelijke evenwicht tussen monarchie, aristocratie en democratie. Het primaat ligt bij de monarch, de vorst die het hoofd is van de uitvoerende macht en deel heeft aan de wetgevende macht. De koning oefent zijn macht uit door verantwoordelijke ministers. De aristocratie is present in de Eerste Kamer die, om werkelijk onafhankelijk te kunnen zijn, voor het leven benoemd moet zijn. Zij dient de vorst te beschermen tegen een te grote macht van het volk. Het risico op een te grote eigenzinnigheid van deze Kamer wordt voorkomen door het koninklijke recht van benoeming van nieuwe leden. De auteur (Van Hall) vindt dat hiermee het monarchale en het aristocratische deel van het evenwicht goed is geregeld. Dit schept ruimte voor de directe verkiezing van de Tweede Kamer, het democratische deel van het evenwicht. Daarmee ‘wordt aan de natie, door middel van eene regtstreeksche verkiezing, op eene ruime schaal, eene betamelijke invloed verzekerd op den gang der regering en op de inrigting der wetgeving’.<sup>56</sup> Deze interpretatie is de sleutel om het optreden van de Tweede Kamer in 1848 te kunnen begrijpen.

De Tweede Kamer behandelt de twaalf herzieningsontwerpen van woensdagmorgen 16 tot in de late donderdagavond van 24 augustus 1848. Verderop komt dit grote debat gedetailleerd aan de orde. Onder de niet te onderschatten druk van de publieke opinie en vooral van de koning, die vastbesloten is de herziening hoe dan ook aangenomen te krijgen, behandelt de Kamer nauwgezet de twaalf ontwerpen onder de bekwame regie van prominente leden.

<sup>53</sup> Van Laarse, ‘De Deugd en het Kwaad’, 19. De leiders van deze laatste adresbeweging zijn Van Hall en Hofstede de Groot.

<sup>54</sup> Zoon van de gerespecteerde hoogleraar J.M. Kemper, uitgever en vrijwel enig schrijver van *De Tijdgenoot*, een periodiek dat van 1842 tot 1845 verschenen is. In 1848 mengt hij zich in het herzieningsdebat met de brochure *Volkswil en volksbelang*.

<sup>55</sup> Drentje, *Thorbecke*, 397, met aldaar een uitvoerige noot (34) over de mogelijke medeauteurs (H. Box van het *Journal de la Haye*) en geraadpleegde bronnen; De Bosch Kemper, *Geschiedenis van Nederland*, V, 321 en Suttorp, *Van Hall*, 79. Van den Berg en Vis gaan eveneens uit van meerdere auteurs omdat de *Staatkundige opmerkingen* niet zo stelselmatig opgezet zijn, *De eerste honderdvijftig jaar*, 323.

<sup>56</sup> *Staatkundige opmerkingen van Olivarius*, 25. Stuurman beschrijft in *Wacht op onze daden*, 155 en 156, het evenwichtdenken, maar kent het in het hoofdstuk over 1848 een te beperkte rol toe in het debat over de herziening.

De Eerste Kamer is de volgende halte in het traject van de herziening. De koning heeft uit voorzorg vijf nieuwe leden benoemd om het risico van afstemming van hoofdstuk III (met de verkiezing van deze Kamer door de Provinciale Staten) te elimineren. Deze maatregel blijkt niet afdoende te zijn: de stemmen staken over dit hoofdstuk. Een pauze van een uur en een gesprek van de koning met zijn kamerheer, tevens Kamerlid, A.W. van Brien en van de Groot Lindt is voldoende om dit hoofdstuk binnen te halen.<sup>57</sup> Alle overige hoofdstukken krijgen op 8 september een ruime meerderheid.<sup>58</sup>

De grondwet van 1840 schrijft vervolgens een behandeling in de Dubbele Tweede Kamer voor met een verplichte aanvaarding door de drievierde meerderheid. Deze Dubbele Kamer, op zaterdag 9 september door de Provinciale Staten gekozen, vergadert van maandag 2 tot de avond van zaterdag 7 oktober over de 12 ontwerpen. Ook hier krijgt elk ontwerp een ruime meerderheid, zodat, na een hernieuwde aanvaarding door de Eerste Kamer op 11 oktober<sup>59</sup>, de nieuwe grondwet op vrijdag 3 november in een plechtig zitting van de Hoge Raad, de provinciale hoven en de arrondissementsrechtbanken kan worden voorgelezen. Met de afkondiging vanaf de raadhuizen is de herziene grondwet definitief een feit.<sup>60</sup>

Het succes van de regering, inclusief de koning, is groot. Voor de koning is het behoud van zijn dynastie de eerste inzet geweest. Voor zijn tijdgenoten zijn het directe kiesrecht<sup>61</sup>, het recht van vereniging en vergadering,<sup>62</sup> de vrijheid van godsdienst en onderwijs de belangrijkste verworvenheden.<sup>63</sup> In de geschiedschrijving krijgt dit alles erkenning, maar uiteindelijk prevaleren daar de uitgebreide bevoegdheden van de Staten-Generaal, de volledige ministeriële verantwoordelijkheid en de koninklijke onschendbaarheid die de koning langzaam maar zeker uit het centrum van de macht verbannen.<sup>64</sup> Willem II erkent de verdiensten van Donker Curtius en zijn collega's door de voorlopige status van het ministerie op 21 november 1848 om te zetten in een blijvende.<sup>65</sup>

<sup>57</sup> Van den Braak, *De Eerste Kamer*, 54; Van Ditzhuyzen, 'Van Brien en van de Groot Lindt', 155-160.

<sup>58</sup> De stemuitslagen in alle Kamers zijn afgedrukt bij Boissevain, *De Grondwet opgehelderd door eene aantekening*, 42.

<sup>59</sup> Vooraf 'werden enkele leden bewogen ontslag te nemen', om zekerder te zijn van een meerderheid, Van de Braak, 'De andere Kamer', 122.

<sup>60</sup> De grote dagbladen wijden er slechts bijzonder summiere berichten aan. Het *Algemeen Handelsblad* heeft er op 4 november acht regels voor nodig, de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* slechts ruim twee.

<sup>61</sup> Zie: Te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme*, 61.

<sup>62</sup> Zie: Jansen, 'Klassieke grondrechten', 105. Janse betoogt het grote belang van dit recht in de groei van burgerparticipatie in het politiek proces, *De afschaffers*, 15-16.

<sup>63</sup> Aerts schrijft in 'Beginselstrijd', 221, dat de geloofsgemeenschap tot ver in de negentiende eeuw belangrijker is dan staatsburgerschap, nationaliteit en politieke kleur.

<sup>64</sup> Boogman vat bijvoorbeeld in 'Thorbecke, A Liberal Statesman', 124, de herziening voor zijn Engelse toehoorders kort en bondig samen: 'The power and the rights of the Second Chamber and of the ministers were considerably strengthened, whilst the king's power was restricted; the king became politically inviolate, the ministers politically responsible...'. Zie bijvoorbeeld ook: Oud, '1848', 49. Overigens is men er tot ver in de negentiende eeuw van overtuigd dat koninklijke onschendbaarheid de koning niet vleugellam maakt. Krol, *Als de koning dit eens wist*, 28. De belangrijkste veranderingen voor de Staten-Generaal zijn: de directe verkiezing van de Tweede Kamer en indirecte verkiezing van de Eerste Kamer, het recht van interpellatie voor beide Kamers en het recht van amendement en enquête voor de Tweede Kamer en beide Kamers vergaderen voortaan in het openbaar.

<sup>65</sup> Daarmee is het ministerie Donker Curtius - De Kempnaer de eerste regering sinds de herziening. De instroom van ministers verandert, qua herkomst, overigens nauwelijks, Secker, *Ministers in beeld*, hoofdstuk 3 en p. 107. Met de belangrijke rol die de koning in de totstandkoming van de gemoderniseerde grondwet gespeeld heeft, wijkt de Nederlandse monarchie opvallend af van het gebruikelijke patroon waarin de vorsten, 'doodsbang voor het

## ii De Tweede Kamer: samenstelling en taakverdeling

De Tweede Kamer van 1848 treedt op 18 oktober 1847 aan.<sup>66</sup> Zij bestaat uit 58 leden die afgevaardigd zijn door de elf Provinciale Statenvergaderingen.<sup>67</sup> Door tussentijdse vervangingen hebben 61 personen er deel van uitgemaakt. De gemiddelde leeftijd is 51 jaar: 33 leden zijn ouder en 28 jonger dan die 51 jaar. Corver Hooft uit Amsterdam is met 69 jaar de oudste, de uit Overijssel afkomstige Duymaer van Twist, Van Haersolte en Storm van 's-Gravesande en de Brabander Sasse van Ysselt zijn met hun 39 jaar aanzienlijk jonger. De herkomst van deze jonge garde is niet helemaal toeval: de gemiddelde leeftijd van de vertegenwoordigers uit de 'buitengewesten' Groningen, Friesland, Drenthe, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg is met 48 jaar beduidend lager dan de leeftijd van de Hollanders die gemiddeld 56 zijn.<sup>68</sup>

Kerkelijk gezien horen de tien leden uit Noord-Brabant en Limburg, op De Jong van Beek en Donk na, tot de Rooms-Katholieke Kerk, maar zij zijn dan ook de enigen. De overigen zijn Nederlands hervormd, met uitzondering van de vijf Waals hervormden, de doopsgezinde Van Beeck Vollenhoven en Van Rijckevorsel die remonstrants is. De grote meerderheid is hervormd maar in de praktijk zijn er grote verschillen. Zo rekent men Hoffmann en Mackay en ook Boreel van Hogelanden tot sympathisanten of aanhangers van de orthodoxe, antirevolutionaire stroming.<sup>69</sup>

Er is veel ervaring in de Kamer, maar het is niet zo dat de eenmaal gekozenen tot in lengte van dagen blijven zitten. In 1848 is de gemiddelde zittingsduur 6,8 jaar met enkele flinke uitschieters naar boven. Tien leden zitten meer dan tien jaar, 21 leden slechts drie jaar of korter. Van Nagell tot Ampsen spant de kroon: vanaf oktober 1822 maakt hij deel uit van de Kamer (waar hij in 1848 door ziekte afwezig is), op de voet gevolgd door Corver Hooft (24 jaar), D. Hooft en Luzac (beiden 20 jaar) en Van Dam van Isselt en Luyben die 19 jaar zitting hebben. Deze 'blijvers' komen politiek en geografisch uit heel verschillende windstreken, zodat er geen conclusies aan te verbinden zijn.

Het is een bekend en vaak bekritiseerd gegeven dat veel Kamerleden, in 1848 gaat het om 47 personen, een juridische opleiding hebben gevolgd.<sup>70</sup> 31 van hen hebben hun studie

spookbeeld van de sociale revolutie' hun 'sociale functie in conservatieve zin' interpreteerden, 'als consolidatie van de maatschappelijke status-quo'. Van Osta, 'De negentiende-eeuwse monarchie', 76.

<sup>66</sup> Zie het bestand TK cies-spreken-stemmen 47-48.ods en TK Toelichting cies-spreken-stemmen 47-48.pdf op DANS. <https://doi.org/10.17026/dans-xc3-f7g7>

<sup>67</sup> Op grond van de bevolkingsomvang bepaalt de grondwet het aantal vertegenwoordigers: Zuid-Holland heeft er twaalf, Noord-Holland tien, Noord-Brabant zeven, Gelderland zes, Friesland vijf, Overijssel en Groningen elk vier, Limburg, Utrecht en Zeeland ieder drie en het dunbevolkte Drenthe slechts één.

<sup>68</sup> Het lijkt erop dat de reisafstand en de belasting die dat met zich meebrengt van invloed is op de gemiddelde leeftijd.

<sup>69</sup> De *Arnhemse Courant* schrijft op 19 juli: 'De heer Mackay behoort tot de school van den heer Groen van Prinsterer, is meer piëtist dan politicus'. De Kamer is daarmee min of meer een afspiegeling van kerkelijk Nederland, met uitzondering van de kerken van de afscheiding. Zie onder andere: De Jong, *Nederlandse kerkgeschiedenis*, 320 e.v.; Rasker, *De Nederlandse Hervormde Kerk vanaf 1795*, en Barnard, *Van 'verstoten kind' tot belijdende kerk*, 24 e.v..

<sup>70</sup> In de literatuur is dit een bekend gegeven. Verschillende auteurs houden die overwegend juridische afkomst verantwoordelijk voor de saaiheid die er overheerst moet hebben.



afgesloten met een promotie.<sup>71</sup> Onder de 14 overigen bevinden zich vijf edelen, vier zakenlieden (Borski, Hoffmann, De Monchy en Van Rijckevorsel), drie voormalige militairen (waaronder Storm van 's Gravesande) en de arts Menso.

Elk jaar treedt eenderde deel van de Kamer af. Van Akerlaken en Van Bleyswijk uit Noord-Holland keren in oktober 1847 niet terug. Hun opvolgers zijn Opperdoes Alewijn en Smit. Bruce uit Overijssel is benoemd tot gouverneur des Konings in Overijssel. In zijn plaats komt Storm van 's-Gravesande. Modderman uit Groningen wordt vervangen door Wichers en Storm uit Noord-Brabant door Bots. Tijdens de zitting nemen Beerenbroek uit Limburg en De Backer uit Zeeland afscheid. Hun opvolgers zijn Geradts en Slicher van Domburg. Tot slot wordt de uit Leiden afkomstige Luzac benoemd tot minister van Binnenlandse Zaken en Hervormde Eredienst. Zijn vervanger is Mackay. Het leidt niet tot grote verschuivingen in de Kamer. Van Akerlaken en Van Bleyswijk gelden als conservatieven, Smit staat te boek als een 'pragmatische liberaal'.<sup>72</sup> De enige echte verandering doet zich voor bij de opvolging van Luzac, alom bekend als een liberaal, door de antirevolutionair Mackay.<sup>73</sup>

De nieuwe leden Bots, Slicher van Domburg, Smit, Storm van 's-Gravesande, Wichers en, met een korte onderbreking, Mackay keren na de eerste directe verkiezingen op 30 november 1848 weer terug in de Kamer. De Provinciale Staten zijn er in 1847 blijkbaar niet op uit om zoveel mogelijk conservatieven af te vaardigen, in tegendeel. De voortdurende vernieuwing van de Kamer tijdens de jaren veertig gaat in 1847 gewoon door.

Kamerleden die op de voorgrond treden, doen dat op drie manieren. Ze zijn vaak aan het woord, geven leiding aan de afdelingen (of worden daar voor voorgedragen) en ze verzetten veel werk als rapporteurs van de afdelingen die de wetsontwerpen en verdragen onderzoeken in voorbereiding op de plenaire behandeling. De invloed is vooral aanwezig bij de voorzitters die in de praktijk hun gezag ook in het debat doen gelden, en de deskundigheid bij de rapporteurs. De voorzitters zijn over het algemeen ook deskundig, terwijl sommige rapporteurs zich tijdens de vergaderingen wat meer op de achtergrond houden. Voorbeelden zijn Cost Jordens, Van Naamen, Enschedé en Borski.

<sup>71</sup> 24 daarvan zijn gepromoveerd op een dissertatie en zes op de veel lager aangeslagen stellingen, waaronder Van Goltstein en De Kempnaer.

<sup>72</sup> Kamerleden krijgen in het biografisch archief van PDC, beschikbaar op Parlement.com, een typering van hun politieke kleur. Die is voor de leden rond 1848 nogal vaag, zelfs als het om liberalen gaat. Smit is 'liberaal, 'pragmatisch' liberaal', anderen, zoals Storm van 's-Gravesande, zijn 'moderaat of gematigd liberaal, 'pragmatisch' liberaal, conservatief-liberaal', zonder dat duidelijk is wat de verschillen zijn tussen al die vrijwel synonieme aanduidingen.

<sup>73</sup> Bij alle andere gaande en komende Kamerleden gaat het om allerlei liberale varianten met Luzac, Modderman en Storm als echte liberalen. Dit beeld komt redelijk overeen met de analyses van de stemmingen. Van Akerlaken, Van Bleyswijk en Beerenbroek bevinden zich in de trouwste vleugel van het regeringsgezinde kamp. Luzac en Storm horen daarentegen tot het meest kritische deel van de oppositie. De nieuwelingen bevinden zich in de stemanalyse in het brede midden.

Tabel 1: Kamerleden die tijdens de zitting van 1847-1848 een vooraanstaande rol spelen, inclusief het aantal keren van voordracht/verkiezing, deelname aan het debat en als rapporteur.<sup>74</sup> Sommige namen zijn verkort.

|    | Voordracht (afdelings-)<br>voorzitter |    | Deelname aan debatten           |    | Commissies van rapporteurs<br>en onderzoek |    |
|----|---------------------------------------|----|---------------------------------|----|--|----|
| 1  | Boreel van Hogelanden, W.,            | vz | Goltstein, J.K. van             | 21 | Duymaer van Twist, A.J.                    | 16 |
| 2  | Verweij Mejan, G.W.                   |    | Dam van Isselt, E.W. van        | 18 | Panhuys, J.E. van (knt)                    | 15 |
| 3  | Nedermeijer van R., J.T.H.            |    | Faber van Riemsdijk, J.C. (knt) | 16 | Cost Jordens, W.H. (knt)                   | 14 |
| 4  | Dam van Isselt, E.W. van              |    | Gevers van E., D.Th. (knt)      | 14 | Nedermeijer van R., J.T.H.                 | 14 |
| 5  | Gevers van E., D.Th. (knt)            |    | Nedermeijer van R., J.T.H.      | 14 | Naamen, J.S. van                           | 13 |
| 6  | Man, M.J. de                          |    | Duymaer van Twist, A.J.         | 13 | Enschedé, J. (knt)                         | 10 |
| 7  | Panhuys, J.E. van (knt)               |    | Leeuwen, G. van (knt)           | 13 | Faber van Riemsdijk, J.C. (knt)            | 10 |
| 8  | Duymaer van Twist, A.J.               |    | Schooneveld, P.C.               | 13 | Monchy, E.P. de                            | 10 |
| 9  | Gouverneur, P. (knt)                  |    | Mutsaers, J.A.                  | 12 | Rijckevorsel Hzn, A. van                   | 9  |
| 10 | Schooneveld, P.C.                     |    | Harencarspel, R. van (knt)      | 10 | Haersolte van H., J.C. van (knt)           | 8  |
| 11 | Corver Hooft, J. (knt)                |    | Luyben, J.L.A.                  | 10 | Harencarspel, R. van (knt)                 | 8  |
| 12 | Faber van Riemsdijk, J.C. (knt)       |    | Rijckevorsel Hzn, A. van        | 10 | Uytwerf Sterling, J.J. (knt)               | 8  |
| 13 | Goltstein, J.K. van                   |    | Storm van 's-Gr., C.M. (n)      | 10 | Verweij Mejan, G.W.                        | 8  |
| 14 | Luyben, J.L.A.                        |    | Uytwerf Sterling, J.J. (knt)    | 10 | Borski, D. (knt)                           | 7  |
| 15 | Star Busmann, C. (knt)                |    | Verweij Mejan, G.W.             | 10 | Gouverneur, P. (knt)                       | 7  |

De vooraanstaande, prominente Kamerleden zijn de regelmatig gekozen afdelingsvoorzitters Verweij Mejan, Nedermeijer van Rosenthal, De Man, Van Dam van Isselt en Duymaer van Twist. Actief in het debat zijn vooral Van Goltstein, Faber van Riemsdijk, Gevers van Endegeest. De rooms-katholieken Mutsaers en Luyben zorgen ervoor dat de provincies Noord-Brabant en Limburg in de Kamer worden gehoord. Aan de frequentie van voordracht of deelname is te zien dat de grens tussen wel en niet of minder prominent heel diffuus is. In de bespreking van de belangrijke debatten zal blijken of deze leden hun gezag ook daadwerkelijk uitgeoefend hebben.

### iii Analyse van het stemgedrag

Hoewel er veel gesproken wordt, uiteindelijk moet ieder lid 'naar de inspraak van zijn geweten' zijn stem uitbrengen.<sup>75</sup> Stemmen is kleur bekennen.<sup>76</sup> 12 van de 18 ontwerpen dragen in meer of mindere mate het stempel van Thorbecke en worden door uitgesproken liberalen verdedigd.<sup>77</sup> Zeker bij de cruciale hoofdstukken III en VI bestaat er geen veilig of op de status quo gericht stemgedrag. Er geldt maar één, simpele regel: wie niet tegen is, is vóór, voor direct kiesrecht, een gekozen Eerste Kamer, voor de volledige godsdienstvrijheid voor de

<sup>74</sup> De aanduiding (knt=keert niet terug) betekent dat het Kamerlid tijdens de zitting vertrekt of overlijdt of na de zitting niet meer terugkeert. Gevers van Endegeest, Gouverneur, Van Panhuys en Hoffmann nemen na een korte onderbreking opnieuw zitting in de Tweede Kamer. (n=nieuw) betekent dat het lid voor het eerst zitting heeft.

<sup>75</sup> De Bosch Kemper geeft in zijn *Geschiedenis III*, 227, in zijn omschrijving van Schooneveld – vooraanstaand middenfiguur sinds de vroege jaren veertig – een fraai geformuleerd ideaalbeeld van de parlementariër uit die periode. Dit Kamerlid heeft 'geen andere eierzucht (...) dan naar de inspraak van zijn geweten, in eenen vrijen werkkring ten nutte van anderen te leven, zonder vorsten- of volksgunst te bejagen'.

<sup>76</sup> Zie pagina 71, voetnoot 66; voor de verkorte weergave van de stemmen uit onderstaande tabel, zie Bijlage, 452.

<sup>77</sup> Ter herinnering: het zijn uitsluitend de stemmen over de wetsontwerpen, ingediend door de regering, die de volgorde in de onderstaande tabel bepalen. Zie de uitleg in de Inleiding.

rooms-katholieken en bij I en IX voor (een enigszins beperkte) vrijheid van vereniging en vergadering en voor het bijzonder onderwijs. De grote kranten, de talloze petities en publicaties laten er niet de minste twijfel over bestaan: voorstemmen is dwingende plicht, het is de enige route naar de toekomst, weg van het onverantwoorde conservatisme. En niet in de laatste plaats, voorstemmen is gehoorzamen aan de uitdrukkelijke wens van de koning!

Dit neemt niet weg dat een substantieel deel van de Kamer deze druk weerstaat en bij verschillende hoofdstukken tegenstemt. De analyse maakt duidelijk of deze oppositie een eenheid vormt of juist verdeeld is. Het heeft veel te maken met de vraag of deze analyse iets laat zien van de indeling in partijen of stromingen zoals Donker Curtius die poneert. Zijn de partijen van het behoud, de gematigde en de snelle vooruitgang zichtbaar of blijkt het een retorische kunstgreep te zijn om een meerderheid voor de herziening te mobiliseren?

Tijdens de zitting 1847-1848 heeft de Tweede Kamer over 36 wetsontwerpen gestemd. Eén daarvan, het ontwerp op de instructie van de Algemene Rekenkamer, is weggelaten. Kamerlid-minister De Kempnaer is tegen het ontwerp, ingediend door het vorige ministerie, dat dan ook geen kans heeft aangenomen te worden. Van de 35 overgebleven ontwerpen neemt de Kamer er 18 unaniem aan. Zij maken wel deel uit van de analyse, maar ze zijn niet opgenomen in de tabel. De Romeinse cijfers verwijzen naar de hoofdstukken van de herzieningsontwerpen.<sup>78</sup> Slechts één ontwerp wordt afgekeurd. Bij stemming 26 verwerpt de Kamer op 22 augustus 1848 een nieuwe verhoging van de begroting van Oorlog met 21 stemmen voor en 32 tegen. Analyse van alle stemmingen levert de vereiste  $C_r = 1 - 0,95$  op. De Backer, Beerenbroek, Luzac, Van Nagell en Slicher van Domburg ontbreken in de tabel, omdat zij aan te weinig stemmingen deelgenomen hebben. De namen van enkele leden zijn verkort. Unanieme stemmingen zijn weggelaten.

<sup>78</sup> Een afzonderlijk analyse van de herziening in eerste lezing is niet uitgevoerd. Die voldoet niet aan de eis van  $C_r = 1 - 0,95$ . Daarvoor verantwoordelijk zijn de stemmingen over VI (Van de godsdienst) en XII (Additionele bepalingen) met de vele modelschendingen.

Tabel 2: Uitslagen van 17 van de 35 geanalyseerde stemmingen uit de zitting 1847-1848

| 1847-1848                            | stemmingen |    |     |    |   |    |    |   |    |   |      |    |    |   |    |     |    |
|--------------------------------------|------------|----|-----|----|---|----|----|---|----|---|------|----|----|---|----|-----|----|
|                                      | 14         | 20 | III | VI | I | IX | 27 | 9 | XI | X | VIII | 11 | II | 1 | IV | XII | 26 |
| 1 Goltstein, J.K. van                | -          | -  | +   | -  | + | +  | +  | + | +  | - | -    | -  | -  | + | -  | +   | -  |
| 2 Dam van Isselt, E.W. van           | +          | +  | +   | -  | + | +  | +  | a | +  | + | -    | -  | +  | a | -  | +   | a  |
| 3 Verweij Mejan, G.W.                | +          | -  | +   | +  | - | +  | +  | + | +  | + | -    | +  | -  | + | -  | -   | -  |
| 4 Nap, C.M.                          | -          | a  | -   | +  | - | +  | +  | a | +  | + | +    | -  | -  | - | -  | -   | -  |
| 5 Panhuys, J.E. van                  | -          | -  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | -  | -  | - | -  | +   | -  |
| 6 Man, M.J. de                       | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | -  | - | -  | +   | -  |
| 7 Duymaer van Twist, A.J.            | -          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | -  | - | +  | +   | -  |
| 8 Haersolte van Haerst, J.Ch. van    | a          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | - | +    | +  | +  | - | -  | -   | -  |
| 9 Gevers van Endegeest, D.Th.        | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | - | +  | -   | -  |
| 10 Cost Jordens, W.H.                | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | - | -  | +   | -  |
| 11 Storm van 's Gravesande, C.M.     | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | a | -  | +   | -  |
| 12 Jong van Beek en Donk, J.O. de    | +          | a  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | -  | +   | -  |
| 13 Nederburgh, C.B.                  | +          | +  | -   | +  | + | -  | +  | + | +  | + | -    | +  | +  | + | -  | +   | +  |
| 14 Hoffmann, M.A.F.H.                | -          | a  | -   | +  | + | -  | +  | + | +  | + | -    | +  | +  | + | -  | -   | -  |
| 15 Schooneveld, P.C.                 | +          | +  | +   | +  | + | -  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | -  | -   | -  |
| 16 Kien, N.P.J.                      | +          | +  | -   | +  | - | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | -  | -   | +  |
| 17 Opperdoes Alewijn, P.             | +          | +  | -   | -  | + | -  | +  | a | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | -   | -  |
| 18 Harencarspel, R. Scheers van      | +          | +  | -   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | -  | + | +  | -   | -  |
| 19 Anemaet, S.H.                     | +          | +  | +   | +  | + | -  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | -   | -  |
| 20 Monchy, E.P. de                   | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | -  | + | +    | -  | +  | + | +  | -   | -  |
| 21 Beeck Vollenhoven, H. van         | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | -   | -  |
| 22 Gouverneur, P.                    | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | a | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 23 Bots, J.B.                        | +          | a  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 24 Sasse van Ysselt, L.J.B. van      | +          | a  | +   | +  | + | +  | -  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 25 Heloma, N. van                    | +          | a  | +   | +  | + | +  | -  | + | +  | + | +    | -  | +  | + | +  | +   | -  |
| 26 Luyben, J.L.A.                    | a          | a  | +   | +  | + | +  | +  | a | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 27 Romme, R.P.                       | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 28 Mutsaers, J.A.                    | +          | +  | +   | +  | + | +  | -  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 29 Smit, H.J.                        | +          | +  | +   | -  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 30 Rijckevorsel Hzn, A. van          | +          | -  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | -  | +  | + | +  | +   | -  |
| 31 Wichers, B.                       | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 32 Enschedé, J.                      | a          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | a  | +  | + | +  | +   | +  |
| 33 Geradts, H.H. (vanaf 19-07)       | g          | +  | +   | +  | + | +  | +  | g | +  | + | +    | g  | +  | g | +  | +   | +  |
| 34 Heemstra, S. van                  | a          | +  | +   | +  | + | +  | +  | a | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 35 Kniphorst, G.                     | a          | a  | +   | +  | + | +  | +  | a | +  | + | +    | -  | +  | + | +  | +   | +  |
| 36 Weichs de Wenne, C.M.H. de        | +          | a  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | a  | +  | a | +  | +   | +  |
| 37 Kempnaer, J.M. de                 | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | -  | +  | + | +  | +   | +  |
| 38 Timmers Verhoeven, P.F.           | +          | a  | +   | -  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 39 Corneli, J.J.F.M.M.               | +          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 40 Boreel van Hogelanden, W.         | -          | +  | +   | +  | + | -  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 41 Naamen, J.S. van                  | -          | +  | +   | -  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 42 Mackay, Ae.                       | -          | +  | +   | +  | + | -  | +  | g | +  | + | +    | g  | +  | g | +  | +   | +  |
| 43 Lycklama a Nyeholt, W.H.          | -          | +  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | -  | +  | - | -  | +   | +  |
| 44 Faber van Riemsdijk, J.C.         | -          | -  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | -  | -   | a  |
| 45 Corver Hooft, J.                  | -          | -  | +   | +  | + | -  | +  | - | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 46 Borski, D.                        | -          | -  | +   | +  | + | +  | +  | + | +  | - | +    | +  | +  | + | +  | -   | +  |
| 47 Star Busmann, C.                  | -          | a  | -   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 48 Uytwerf Sterling, J.J.            | -          | -  | +   | -  | + | +  | +  | a | +  | + | +    | +  | -  | + | +  | +   | -  |
| 49 Hiddema Jongasma, G.              | -          | -  | -   | -  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 50 Telting, A.                       | -          | a  | -   | -  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 51 Nedermeijer van Rosenthal, J.T.H. | +          | -  | -   | -  | + | +  | +  | a | +  | - | +    | +  | +  | + | +  | +   | a  |
| 52 Menso, H.                         | -          | -  | -   | +  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 53 Egter van Wissenkerke, A.J.F.     | +          | a  | -   | -  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | -  |
| 54 Bijleveld, J.F.                   | -          | -  | -   | -  | + | +  | +  | + | +  | + | +    | +  | +  | + | +  | +   | +  |
| 55 Leeuwen, G. van                   | -          | -  | -   | -  | - | +  | +  | a | +  | + | +    | +  | +  | + | -  | -   | +  |
| 56 Hooft Jzn., D.                    | -          | -  | -   | -  | - | +  | +  | + | +  | - | +    | +  | +  | + | +  | -   | +  |

De tabel is het eerste voorbeeld van een analyse met een informatieve en verrassende uitkomst. De Tweede Kamer stemt in 1848 volgens één dimensie (de tegenstelling die het stemgedrag over het algemeen bepaalt) met een duidelijk tegenovergesteld uiteinde. Het is de dimensie van de regering tegenover de in twee groepen verdeelde oppositie. Die oppositie komt van twee kanten, van 'boven' in de tabel en van 'beneden'. De 'bovenste' oppositie heeft vooral bezwaren tegen de herzieningsontwerpen II en IV. Voor de groep van Van Goltstein (1) tot Duymaer van Twist (7) is in II de handhaving van de Raad van State het belangrijkste bezwaar en, als de groep uitgebreid wordt tot Gouverneur (22), zijn de onvoldoende bepalingen over de Provinciale Staten in hoofdstuk IV het struikelblok. De leden van deze oppositie bepalen hun stem vooral aan de hand van staatsrechtelijke argumenten. De Raad van State is in hun ogen overbodig, zelfs riskant, na invoering van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid. Het is deze leden meer te doen om een betere regeling van de genoemde onderwerpen dan om het bestrijden van een gemoderniseerde grondwet. Deze groep kan daarmee de staatsrechtelijke oppositie worden genoemd.

Op het eerste gezicht hoort stemming VIII, met de verplichte zeedienst, niet bij de staatsrechtelijke thema's. De bezwaren van Van Goltstein, Van Dam van Isselt (2) en Verweij Mejan (3) richten zich echter tegen de onnodige gedetailleerdheid van het ontwerp. Om in de toekomst het loten voor de militia, inclusief het schadelijke remplaçantenstelsel, te kunnen afschaffen, moet eerst de grondwet worden herzien, een veel te hoge drempel voor een noodzakelijke maatregel. Het is opnieuw een staatsrechtelijk in plaats van een conservatief bezwaar. Het geldt ook voor stemming 11, de wettiging van het koloniaal batig slot van 1846. De tegenstemmers vinden het principieel onaanvaardbaar dat zij geen zeggenschap hebben over de koloniale financiën, ook al biedt minister Rijk de Kamer inzage in de onderliggende stukken.<sup>79</sup> Het is veelzeggend dat de zakenlieden De Monchy en Van Rijkevorsel eveneens tegenstemmen. Zij hebben niet zoveel met een nauwkeurige staatsrechtelijke argumentatie, maar des te meer met een transparant financieel beheer. Bij stemming 1 gaat het om een soortgelijke kwestie. Het ontwerp betreft de verdere financiering van de steenweg van Maastricht naar de Gelderse grens, het voorbeeld uit het begin van het hoofdstuk. Het gaat niet om het geld maar om de vreemde gang van zaken bij de toekenning. Dat is bij uitstek de zorg van dit deel van de oppositie.

De stemmings XII, met veel modelschendingen binnen de groep, en 26, met een meerderheid aan tegenstemmers, zijn niet echt onderscheidend voor de staatsrechtelijke oppositie. Bij XII doen de voorstemmers, met uitzondering van Nederburgh (13), er het zwijgen toe. Bij stemming 26 verwerpt de Kamer het voorstel van de regering om de uitgaven van Defensie met *f* 1,8 miljoen te verhogen. De vele tegenstemmers gebruiken een beperkt aantal argumenten: de internationale spanningen zijn afgenomen en de precaire financiële

<sup>79</sup> Het is een opmerkelijk gebaar: 'Ten einde U Edel Mogenden de volle overtuiging te geven, dat bij de tegenwoordige Regering de zucht tot openbaarheid en onbelemmerd onderzoek bestaat, kan ik hier nog bijvoegen, dat ik de door mij gevraagde magtiging verkregen heb, strekkende om U Edel Mogenden de inzage aan te bieden van al de stukken die vroeger, bij het onderzoek der Staatscommissie, zijn overlegd. Al die stukken liggen thans in het lokaal van het departement van Kolonien voor de leden der Kamer gereed'. *Handelingen 1847-1848*, 301.

situatie staat geen verdere verhoging toe. Het is wel opvallend dat er bij de ‘onderste’ oppositie maar drie tegenstemmers zijn. Zij vindt een omvangrijk leger als hoedster van de bestaande orde en de nationale veiligheid blijkbaar een fors financieel offer waard.<sup>80</sup>

Voor de conservatieve oppositie onderaan is hoofdstuk III het grote probleem. Het directe kiesrecht en de gekozen Eerste Kamer verstoren het noodzakelijke evenwicht tussen het monarchale, het aristocratische en het democratische principe, de hoeksteen van het conservatieve denken. VI, met de volledige emancipatie van de rooms-katholieken, weegt bijna net zo zwaar. Star Busmann (47) is hier de uitzondering. Hij stemt wel tegen III maar voor VI. Verder zijn I met het recht van vereniging en vergadering en IX met de vrijheid van onderwijs voor een kleiner deel van deze oppositie onoverkomelijk. De conservatieve oppositie staat voor indirect kiesrecht, is protestants en antipapistisch en wil rechten en vrijheden streng reglementeren.

Voor deze groep zijn ook de stemmingen verder naar links, 20 en 14 – allebei over juridische onderwerpen – belangrijk. Bij 20 stemt de Kamer over een wet die bepaalt dat de vacatures bij provinciale gerechtshoven niet worden vervuld en dat het aantal rechters per strafkamer daalt van zes naar vier. Minister Donker Curtius voldoet met deze voorgestelde besparing van *f* 50.000 per jaar aan de Kamerbrede oproep om te bezuinigen en hij neemt een voorschot op de noodzakelijke hervormingen van het ingewikkelde en dure rechtssysteem. Maar hij vergist zich: vooral de conservatieve oppositie vreest kwaliteitsverlies. Van Faber van Riemsdijk (44) tot Hooft (56) geloven deze Kamerleden niet, dat ‘vier raadsheren [genoeg] waarborg voor helder inzicht zullen opleveren’. Hoewel 29 leden daar wel van overtuigd zijn, steekt begin augustus de Eerste Kamer een spaak in het wiel door het voorstel te verwerpen. Tegenstanders ontpoppen zich als de beschermers van hun eigen juridische stand. Bij 14 neemt de Kamer met de nodige moeite de wet aan die de afschaffing van geseling en het brandmerken regelt.<sup>81</sup> Volgens Van Naamen, een van de tegenstemmers, is afschaffing een blijk van zwakte. Het afschrikwekkende effect kan niet gemist worden volgens Van Goltstein, die bij de staatsrechtelijke oppositie hoort. Anderen zien zelfs het hele stelsel van straffen in gevaar komen. Ondanks alle historische en wetenschappelijke tegenargumenten stemmen 20 leden uit de conservatieve én de staatsrechtelijke oppositie tegen. Op dit punt is er een duidelijke verwantschap tussen de beide oppositionele vleugels.

Dit onderstreept het feit dat afstand tussen de staatsrechtelijk en conservatieve opposities minder groot is dan de tabel suggereert. Zo stemmen Van Goltstein (1), Verweij Mejan (3), Nap (4) en Van Panhuys (5) uit de staatsrechtelijke oppositie meerdere keren met de conservatieven mee. Omgekeerd gebeurt dat minder. Hooft (56) stemt ook tegen VIII en XII en Van Leeuwen (55) tegen IV en XII. Deze stemmen kunnen zowel staatsrechtelijk als

<sup>80</sup> Kien zegt het zo: ‘dat bij de tegenwoordige nieuwe ontwikkeling of verwikkeling van Europa, wij NEDERLANDERS willen *blijven, zelfstandig en vrij* en ons daarvoor de noodige opofferingen zullen getroosten’. Het komt zelden voor dat de *Handelingen* cursiveringen en klein kapitaal gebruikt. Blijkbaar heeft de spreker met grote nadruk gearticuleerd (of hij heeft bij de latere correctie het belang van de zaak nog een keer willen aangeven).

<sup>81</sup> In deze jaren is de regering bezig de wetboeken van strafrecht te vervangen. Elk onderwerp dat daarmee te maken heeft, krijgt uitvoerige aandacht. Geseling en brandmerken zijn in onbruik geraakt maar toch mengen 19 sprekers zich in de discussie, waarbij de standpunten ver uiteen liggen.

conservatief bedoeld zijn. De staatsrechtelijke oppositie heeft duidelijk meer affiniteit met de conservatieven dan andersom.

De tabel vertoont hiermee een verdeling in drie groepen. De staatsrechtelijke oppositie begint bij Van Goltstein (1) en eindigt bij de groep van Storm van 's-Gravesande (11) tot Kien (16). Daar begint het midden dat eindigt bij de groep van Boreel van Hogelanden (40) tot Star Busmann (47). Vanaf die plaats begint het domein van de conservatieven dat eindigt bij Hoofft (56).

In het midden bevinden zich de trouwste aanhangers van de regering. In 1848 zijn dat in de eerste plaats de gouvernementelen, ofwel de leden die het hun plicht achten zo lang mogelijk mee te werken aan de totstandkoming van nieuwe wetten. Het primaat berust bij de regering en alleen als het landsbelang of het persoonlijke geweten direct gevaar lopen, is tegenstemmen toegestaan. Het uiteindelijke pakket van twaalf ontwerpen is op enkele belangrijke punten voldoende aangepast om acceptabel te zijn. In de tweede plaats horen dit jaar de rooms-katholieken Gouverneur (22), Bots (23), Van Sasse van Ysselt (24), Luyben (26), Romme (27), Mutsaers (28), Geradts (33), De Weichs de Wenne (36) en Corneli (39) tot het midden. Zij willen voorkomen dat hun emancipatie hoe dan ook in het gedrang komt; ze stemmen tegen geen enkel hoofdstuk van de herziening. Een stem tegen 26, de verhoging van de begroting van Oorlog, brengt de grondwet niet in gevaar. Tot de middengroep horen in de derde plaats de liberalen die nu hun *finest hour* beleven en voor (bijna) alle ontwerpen stemmen. De voormalige negenman Van Dam van Isselt hoort daar naar eigen overtuiging bij, al stemt hij tegen IV, VI en VIII. Anemaet, eveneens oud-negenman, stemt nu tegen IX en XII. Van Heemstra en De Kempnaer, de beide Rotterdammers De Monchy en Van Rijkevorsel en de Groninger Wichers staan eveneens als liberalen te boek.<sup>82</sup> Het onderzoek van de debatten moet aantonen of dat terecht is.

De driedeling in een staatsrechtelijke, een conservatieve oppositie en een voorstemmend midden verschilt met de indeling van Donker Curtius in de partijen voor van gematigde en snelle vooruitgang en conservatieven. De analyse maakt geen onderscheid in de stemmen voor een herziening, zoals Donker dat wel doet, die liberaal of nationaal gemotiveerd kunnen zijn. Zij toont wel een onderscheid aan binnen de tegenstanders van een aantal hoofdstukken. Het is namelijk niet zo dat, naarmate de conservatieve overtuiging sterker is, het aantal tegenstemmen toeneemt. De analyse maakt zichtbaar dat het om twee soorten oppositie gaat, een staatsrechtelijke en een conservatieve, die principieel verschillende bezwaren hebben tegen onderscheiden hoofdstukken van de herziening.

Het bestaan van twee, grotendeels gescheiden opposities is gunstig voor Donker Curtius. Bij III, VI, I en IX, de struikelblokken voor de conservatieve oppositie, moet zij het doen met minimale steun van de staatsrechtelijke oppositie en bij II, IV en VII geldt het omgekeerde.

<sup>82</sup> Schmitz, 'Van Rijkevorsel', 223, constateert terecht dat Van Rijkevorsel geen thorbeckiaanse liberaal is omdat hij in dit jaar alleen noodgedwongen voor direct kiesrecht stemt. In 1850 keert hij zich tegen Thorbeckes kieswet.

Het resultaat is dat deze omstreden hoofdstukken met overtuigende meerderheden aangenomen worden.

#### **iv De Tweede Kamer aan het woord: de belangrijke debatten van 1847-1848**

De debatten die er deze zitting echt toe doen, zijn de debatten van 25 maart, 11 mei en de beraadslagingen van 16 tot 24 augustus 1848. Op 25 maart presenteert Schimmelpenninck, de nieuwe president-minister, zijn plannen voor de grondwetsherziening en de nieuwe regering. 11 mei is het moment waarop Donker Curtius de Kamer op de hoogte moet stellen van het ontslag van de ministers Schimmelpenninck en Nepveu. Veruit de meeste aandacht gaat uit naar de uitvoerige discussies over de twaalf ontwerpen tot herziening van de grondwet. Van 16 tot 24 augustus laat de Tweede Kamer zien wat zij kan en waar haar grenzen liggen. De bevindingen uit deze debatten worden tot slot kort getoetst aan de debatten in de Dubbele Kamer van 2 tot 7 oktober. Maar eerst volgt een korte kennismaking met de Kamer rond de beraadslaging over het ontwerpadres van antwoord op de troonrede van 26 en 27 oktober 1847. De koning heeft de herziening toegezegd op een moment dat er van revolutionaire dreigingen nog geen sprake is.

##### *a Kennismaking: troonrede en adres van antwoord*

De troonrede waarmee koning Willem II op 18 oktober de zitting van 1847-1848 opent, is voorspelbaar optimistisch met, aan het eind, de onvermijdelijk geworden aankondiging van een bescheiden herziening. De koning heeft voor elk ministerie een positief of opwekkend woord met soms een korte aanduiding wat er gaande is. Zo is de rust in de overzeese gebieden ongestoord en is er een begin gemaakt met de invoering van nieuwe wetgeving in Oost-Indië. De rellen van juni 1847, die het gevolg waren van de hoge voedselprijzen, leiden alleen tot de opmerking dat ‘de gezegende oogst van de meeste gewassen (...) de hoop op[wekt], dat de ingezetenen bewaard zullen worden voor die rampen, welke het gevolg zijn van de schaarschte en duurte der levensmiddelen’.<sup>83</sup> Zelfs ‘de staat van ‘s Rijks geldmiddelen is gunstig’, zodat er afgelost kan worden. Bij de opsomming van wetsontwerpen die de regering zal aanbieden, erkent de vorst dat de regeling van het stem- en kiesrecht een herziening van de grondwet noodzakelijk maakt. De koning sluit, zoals altijd, zijn rede af met een zegenwens en de verklaring dat ‘hiermede deze zitting der Staten-Generaal geopend’ is.

De Tweede Kamer besteedt haar eerste vergadering op 19 oktober, zoals gebruikelijk, aan het toelaten van nieuwe leden en het kiezen van drie kandidaten voor het voorzitterschap, waarvan de koning altijd de eerste benoemt.<sup>84</sup> Deze post is geen sinecure, de Kamer kiest altijd voor leden die ervaring hebben en over gezag beschikken. Deze keer komt Boreel van Hogelanden op de eerste plaats, Verweij Mejan op de tweede en Star Busmann op de derde. Boreel aanvaardt twee dagen later de leiding door het houden van een toespraak met een

<sup>83</sup> *Handelingen 1847-1848*, 1.

<sup>84</sup> Het onderzoek van de geloofsbrieven levert altijd gedoe op over het al dan niet meetellen van blanco stembriefjes door de verschillende Provinciale Staten. De Kamer zelf trekt die van totaal uitgebrachte stemmen af maar de Statenvergaderingen houden er soms hun eigen interpretatie op na.



voorblick naar de komende zitting die, vanwege de komende herziening, ‘hoogst belangrijk’ zal zijn.

Op 26 en 27 oktober 1847 debatteert de Kamer over het ontwerpadres van antwoord op de troonrede. Vrijwel altijd ziet zij dit stuk als een uiting van beleefdheid, waarin elke paragraaf van de troonrede een positieve bevestiging krijgt. Er zijn echter altijd, meestal kritische, leden die de gelegenheid willen aangrijpen om met de ministers over de belangrijke onderwerpen die aangestipt zijn, te discussiëren. Zij zijn voor een ‘zelfstandige toon’ van het adres om zo de regering duidelijk te maken wat de meest aangelegen punten zijn die om een oplossing vragen. In 1844 heeft dat voor wrijving gezorgd met de Eerste Kamer en vervolgens met de koning die weigerde verschillende adressen te ontvangen van afzonderlijke Kamers. Het leidde ertoe dat de ministers sinds 1845 het debat over het ontwerpadres boycotten. Vanaf dat jaar is de strekking van het adres weer veel meegaander geworden, maar dat belet Luzac niet om opnieuw het voorstel te doen om de minister van Binnenlandse Zaken uit te nodigen om een bepaalde zinsnede uit de troonrede te verduidelijken. Natuurlijk gaat het niet om die ene zin, maar om het doen van een verplichtende oproep. De Kamer neemt het voorstel niet over, zij wil een nutteloze confrontatie niet aan. Alleen Anemaet, Van Dam van Isselt, Van Goltstein, Van Heemstra, Van Heloma, Hoffmann, De Kempenaer, Kien, Luzac, Van Rijckevorsel, Verweij Mejan en Wichers, steunen het voorstel. Zij staan voor een zelfstandige en zelfbewuste Kamer die een minister niet naar eigen believen kan negeren.

De behandeling van de verschillende paragrafen levert weinig nieuws op. De belangrijkste paragraaf is 13 die antwoordt op de aankondiging van de herziening. Het ontwerpadres getuigt van ‘hartelijke blijdschap’, waarmee de mededeling ontvangen is. Alle alinea’s van deze paragraaf ademen deze geest, zonder concreet te worden over de gehoopte omvang van de voorstellen. Kien is het niet eens met de hartelijke blijdschap. Hij wil dat veranderen in ‘de meeste belangstelling’, omdat hij de opgeklopte verwachtingen van de voorstanders niet deelt. In tegendeel, hij vreest het ‘hartstogtelijk, soms in mijne oogen zeer verachtelijk courantengeschrijf’ dat de stemming onder de bevolking negatief kan beïnvloeden.<sup>85</sup> Zijn amendement krijgt alleen de steun van Borski en Hooft. Tijdens de herziening zal Kien tegen vier, Borski tegen twee en Hooft tegen zes van de twaalf ontwerpen stemmen.

De Kempenaer, een gevierd spreker met een enigszins geëxalteerd taalgebruik, komt met een tegengesteld amendement. Hij wil de complete paragraaf van de commissie vervangen door zijn versie, waarin hij zijn vertrouwen uitspreekt dat de komende herziening ‘het geheel van dit gewichtig werk der wijziging en verbetering van het staatsverdrag zullen omvatten’.<sup>86</sup> De Kamer gaat er niet mee akkoord, zij wil het kwetsbare initiatief niet al bij voorbaat belasten.<sup>87</sup> Het ontwerpadres krijgt in de finale stemming de steun van 48 van de 50 aanwezigen. Alleen De Kempenaer en Luzac stemmen tegen.

<sup>85</sup> *Ibidem*, 49.

<sup>86</sup> *Ibidem*, 50.

<sup>87</sup> De Kempenaer krijgt alleen de steun van Anemaet, Hoffmann, Luzac, Schooneveld en Wichers. De voormalige negenmannen Van Heemstra en Van Dam van Isselt stemmen tegen.

Deze verplichte tweedaagse beraadslaging is wel een echte kennismaking met de Kamer. Het debat maakt duidelijk wie tot de – prominente – woordvoerders behoren. Het zijn Luzac, Van Dam van Isselt, Duymaer van Twist, Van Goltstein, Van Heemstra, De Kempnaer en Schooneveld, de sceptische Kien en verder De Monchy bij economische en financiële thema's. Zij profileren zich als kundige, hervormingsgezinde en, in het geval van Van Dam van Isselt, Luzac, De Kempnaer, als liberale parlementariërs.

*b Het aantreden van de ministeries Schimmelpenninck en Donker Curtius*

Op 7 maart 1848 roept de regering de Tweede Kamer terug van het langdurigste reces uit de onderzoeksperiode. Voorstellen tot herziening zijn er nog steeds niet, maar de revolutie in Parijs, de gespannen situatie in andere landen en de latente opstandigheid in verschillende regio's maken overleg dringend noodzakelijk. Dat blijkt uit de hoge opkomst van 52 van de 58 leden en acht van de negen ministers. De minister van Buitenlandse Zaken Van Randwijck licht eerst de verhouding tot het nieuwe Franse bewind toe en vervolgens deelt Van der Heim van Duivendijke, de minister van Binnenlandse Zaken, mee dat drie lichten reservisten zullen worden opgeroepen, waarvoor hij de Kamer vraagt het benodigde geld beschikbaar te stellen. Na een korte stilte belooft de minister dat 'de door den Koning bij de opening Uwer tegenwoordige vergadering toegezegde voordragten tot verandering in de Grondwet onverwijld aan U Edel Mogenden zullen worden ingezonden'.<sup>88</sup> Twee dagen later ontvangt de Tweede Kamer de 27 ontwerpen met 'meer talrijke dan belangrijke wijzigingen'.<sup>89</sup> Zoals bekend grijpt de koning op 13 maart in door de Kamer via Boreel van Hogelanden te verzoeken de magere 27 ontwerpen aan te vullen met voorstellen, waarmee 'Z.M. bereid is zich alsdan daarmede te vereenigen'.<sup>90</sup>

Boreel overlegt dezelfde maandag met de afdelingsvoorzitters die de volgende dag met de afdelingen aan het werk gaan. Uitgangspunt voor het overleg is het ontwerp van de vroegere Kamervoorzitter Bruce.<sup>91</sup> Op donderdag biedt de inmiddels benoemde commissie van rapporteurs voor de grondwetsherziening het verslag aan dat de voorzitter aan de koning rapporteert. De afdelingen hebben met de commissieleden Duymaer van Twist, Corver Hooft, Van Panhuys, Van Goltstein en Verweij Mejan (dit is de volgorde waarin het rapport ondertekend is) gekozen voor onafhankelijke, hervormingsgezinde leden die niet tot de directe aanhang van Thorbecke horen. Deze commissie rapporteert enkele maanden later ook over de twaalf ontwerpen van het ministerie-Donker Curtius.

Het rapport dat zij opgesteld hebben, is een opmerkelijk en boeiend document van een Kamer die er zich terdege van bewust is dat het nu om hoofdzaken gaat. Het document, dat uit

<sup>88</sup> *Ibidem*, 144<sup>3</sup>. De Bosch Kemper noemt deze korte stilte en interpreteert die als een verzoek om uitstel van de herziening dat de regering in staat stelt de reacties af te wachten en eventueel daarop te reageren. *Geschiedenis V*, 237.

<sup>89</sup> Blok, *Geschiedenis IV*, 392. Veel bekender is de veel geciteerde typering van Thorbecke: 'een klein mager schepje uit onze ketel'.

<sup>90</sup> *Amsterdamsche Courant*, 15 maart 1848. Boreel van Hogelanden, 'Herinneringen', 335-337.

<sup>91</sup> Na het niet in behandeling nemen van Thorbeckes negenmannenvoorstel in mei 1845, schrijft Bruce een aangepaste versie van het voorstel, waarin de directe verkiezingen ontbreken. Zwart, *A.J. Duymaer van Twist*, 206.

15 punten bestaat, gaat ervan uit dat de 27 oorspronkelijke voorstellen het uitgangspunt blijven en dat er in een later stadium aanvullende veranderingen aan bod zullen komen. De belangrijkste punten zijn: afschaffing van de standen, handhaving van een aangepaste Eerste Kamer, recht van amendement, koninklijke onschendbaarheid en ministeriële verantwoordelijkheid,<sup>92</sup> recht van ontbinding voor beide Kamers en de éénjaarlijkse begroting en rekening. Maar ook verklaart zich de ‘zeer grote meerderheid’ van de Kamer al in het tweede punt tegen directe verkiezingen, het schibbolet van de Nederlandse politiek. Zij is wel voor wettelijke vaststelling van de regeringsreglementen voor het koloniale beheer, maar van een directe bemoeienis met de koloniën wil de Kamer niet weten.<sup>93</sup> Het rapport laat zich niet uit over de grenzen van de vrijheid van godsdienst en onderwijs. De Tweede Kamer is bereid en in staat om direct te reageren op een onverwacht en spectaculair initiatief van de koning. Onder leiding van een bekwame en zelfbewuste commissie ligt er in korte tijd een alternatief ter tafel dat tegemoet komt aan vrijwel alle eisen die in de jaren veertig aan de herziening gesteld konden worden. Het is een uitstekend uitgangspunt voor rustiger tijden, maar niet voor een tijd waarin dreigende omstandigheden ruimte bieden voor doortastende voorstellen.

De koning laat het initiatief welgeteld vier dagen aan de Kamer. Op 18 maart ontvangt zij het koninklijk besluit met de benoeming van de staatscommissie. Namen worden niet genoemd en een reactie blijft vooralsnog uit. Wel deelt de minister van Financiën Van Rappard, aanwezig om een wetsvoorstel te verdedigen, mee dat ‘de hoofden van departementen van algemeen bestuur zich eenstemmig gedrongen hebben gevoeld, om gelijktijdig den Koning te verzoeken hen in hunne betrekking te vervangen’ en ‘dat wij reikhalzend het oogenblik verbeiden, waarin wij onze betrekking zullen kunnen neerleggen.’<sup>94</sup> Deze, naar inhoud en woordkeus, bijzonder ongebruikelijke mededeling, typeert de sfeer van het moment.

In deze onzekere tijd ontvangt de Kamer op woensdag 22 maart het verzoek om de uitgaven voor de marine te verhogen met *f* 370.000,00 tot *f* 5,9 miljoen.<sup>95</sup> Het is niet gebruikelijk om op inkomende wetsvoorstellen te reageren, maar nu vraagt Van Goltstein als enige het woord en bevestigt daarmee zijn gezaghebbende positie. Hij beseft dat het gevraagde geld nodig is, maar met een demissionair ministerie is het beter om met de behandeling te wachten tot een nieuw ministerie zijn beginselen zal openbaren. En passant deelt hij mee dat hij ‘het volkomenste vertrouwen in de commissie’ heeft.<sup>96</sup> De Kamer wordt op haar wenken bediend: drie dagen later, op zaterdag 25 maart, presenteert ‘president-

<sup>92</sup> Ten overvloede: de Tweede Kamer ziet nog steeds de ministeriële verantwoordelijk niet als een formele inperking van de koninklijke macht. Deze verantwoordelijkheid zorgt ervoor dat de uitvoerende macht niet onbedoeld in handen van de Staten-Generaal komt. Zie: Elzinga, ‘De betekenis van de Nederlandse grondwet’, 85-86: ‘Het wezenlijke verschil met de situatie van vóór 1848 was dat de kritiek op de koning zich nu moest gaan kanaliseren via de ministers’. De onduidelijkheid over het begrip blijft groot. Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 90.

<sup>93</sup> Baud suggereert in *De semi-officiële en particuliere briefwisseling*, pag 265, daarvoor bij enige Kamerleden zijn invloed aangewend te hebben.

<sup>94</sup> *Handelingen 1847-1848*, 251.

<sup>95</sup> Diezelfde dag komt eveneens de aanvraag binnen om de uitgaven voor het ministerie van Oorlog te verhogen met maar liefst *f* 2,7 miljoen.

<sup>96</sup> *Ibidem*, 257.

minister' Schimmelpenninck het allereerste homogene ministerie.<sup>97</sup> Opnieuw grijpen de prominente Kamerleden de gelegenheid aan om duidelijk te maken wat zij van de herziening verwachten.

De presentatie is een gebeurtenis van formaat, een in vrijwel alle opzichten gelukkig vervolg op de snelle koerswijzigingen van de koning. Het is de enige keer in het turbulente jaar dat regering en Kamer elkaar in harmonie ontmoeten met de gezamenlijke hoop de herziening tot stand te brengen. Daarmee 'vergeeft' de Kamer de koning zijn onheuse daad toen hij haar passeerde en de staatscommissie benoemde.

Schimmelpenninck maakt in zijn toespraak de Kamer duidelijk welke (ingewilligde) eisen hij als de 'Voorzitter van den Raad der Ministers' de koning gesteld heeft. Ten eerste zal hij het eens moeten zijn met de komende herziening die, in de tweede plaats, gebaseerd moet zijn op de Britse constitutie en, ten derde, 'dat alsdan Hoogstdezelve aan mij de geheel vrije en onbelemmerde voordragt overliet van degenen die met mij een homogeen en verantwoordelijk ministerie zullen uitmaken'.<sup>98</sup> Als president-minister belooft hij de zaak behoorlijk gaande te houden, de grondwet snel te herzien, de verdediging op orde te houden en de binnenlandse rust te handhaven.<sup>99</sup>

Negen prominente Kamerleden, een afspiegeling van de Kamer, reageren over het algemeen kort<sup>100</sup> en bijzonder instemmend.<sup>101</sup> Van Goltstein, opnieuw de 'eerste' spreker, is ingenomen met de verklaring van de minister maar geeft ook duidelijke grenzen aan: de herziening moet een verbetering van de bestaande grondwet zijn, geen oefenterrein voor vernieuwingen.<sup>102</sup> Schooneveld zegt 'volkomen (...) in de denkwijze [van] het waardig hoofd van dat ministerie' te delen en Duymaer van Twist probeert de regering te binden aan het rapport van de Kamer van 16 maart door te constateren dat de herzieningsplannen van de regering 'volledig overeen [stemmen] met hetgeen door de Kamer laatstelijk is te kennen gegeven'. Ook Gevers van Endegeest en Verweij Mejan betuigen hun instemming met de verklaring van Schimmelpenninck. De vroegere negenman De Kempenaer reageert veel enthousiaster: '... thans breekt het gewenschte ogenblik aan, dat ik zal kunnen ondersteunen en zal mogen prijzen wat van dáár [de regeringstafel] zal worden gehoord'. Als erkend liberaal Kamerlid ziet hij nog geen tegenstelling tussen wat hij in 1844 heeft gesteund en wat Schimmelpenninck met het Britse voorbeeld bedoelt. Volgens Romme en Luijben, beiden

<sup>97</sup> De gepresenteerde regering bestaat uit de voorzitter, minister van Buitenlandse Zaken en Financiën Schimmelpenninck, Donker Curtius van Justitie, Luzac van Binnenlandse Zaken en Hervormde Eredienst en Lightenvelt voor Rooms-Katholieke Eredienst. Vice-admiraal Rijk is verantwoordelijk voor de ministeries Marine en Koloniën en generaal-majoor Nepveu voor Oorlog. Zie ook: Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 45-48.

<sup>98</sup> *Handelingen 1847-1848*, 267.

<sup>99</sup> Schimmelpenninck belooft de Kamer maximale persoonlijke inspanning, waarbij hij zijn vader, de beroemde Rutger Jan, tot voorbeeld stelt.

<sup>100</sup> In *Ibidem*, 267-270, is de gezamenlijke lengte van hun redevoeringen korter dan die van Schimmelpenninck.

<sup>101</sup> De Kamerleden tonen hiermee aan dat de uitspraak van Boogman dat 'het grote aantal sprekers die bij kwesties van enig belang den volke hun politieke wijsheid niet meenden te moeten onthouden' in dit geval tendentius en onjuist is. *Rondom 1848*, 28.

<sup>102</sup> Van Goltstein poneert hier voor de eerste keer de stelling van De Jong, 'Conservatieven en '1848', dat de latere conservatieven I.J. Lion en W. van Goltstein (een neef van de spreker), vooral de continuïteit in de herziening van 1848 willen onderstrepen.

rooms-katholiek, is de hoop op veranderingen in de zuidelijke provincies net zo groot is als bij De Kempenaer.<sup>103</sup> Faber van Riemsdijk is de enige die op de rem trapt. Een grondwet naar Britse wijs is prima, maar dan wel voldoende ‘geregeld en gewijzigd naar de behoeften van ons land’. Het moet Schimmelpenninck bijzonder deugd gedaan hebben: alle kopstukken, waaronder twee katholieken, hebben in ronde bewoordingen hun steun aan zijn ministerie toegezegd. Iedereen hoopt er het beste van, al is de zorg voor een al te liberaal of Brits ontwerp wel hoorbaar aanwezig in de verschillende adhesiebetuigingen.

De overige Kamerleden kunnen zich achter Schimmelpenninck scharen tijdens de behandeling van de verhogingsverzoeken voor Marine en Oorlog op 28 maart. Verhoging van beide begrotingen, die ruim 20% van de totale begroting voor hun rekening nemen, is een gevoelig onderwerp. Ook nu is de commissie van rapporteurs kritisch, maar als het nieuwe ministerie goedkeuring verlangt als een votum van vertrouwen, blijft er van vrijwel niets over van de bezwaren van vooral De Monchy en Van Rijckevorsel.

28 leden voeren het woord<sup>104</sup> en uiteindelijk stemt alleen de negenenzestigjarige Corver Hooft tegen het hoofdstuk van Oorlog. De bijna unanieme Kamer aanvaardt daarmee het homogene en verantwoordelijke ministerie Schimmelpenninck. De verschillende sprekers maken daar niet veel ophef over. Van Goltstein acht dat zo vanzelfsprekend dat afzonderlijke vermelding in de grondwet onnodig is. Duymaer van Twist stelt dat het ministerie-Schimmelpenninck wel degelijk grondwettig is, ‘want er is in de Grondwet geen bepaling die het aanwezig zijn van een ministerie verhindert’. Tegelijk definieert hij de vertrouwensregel-avant-la-lettre: ‘Het karakteristieke van een ministerie is, dat het staat met de meerderheid der Kamer en vallen moet als het die meerderheid niet meer heeft’.<sup>105</sup> Zelfs Hoffmann, die bij de herziening vijf van de twaalf ontwerpen zal afstemmen, acht het bestaan van een verantwoordelijk ministerie

‘niet in strijd (...) met de Grondwet onder welke wij nog leven; veeleer heb ik altijd het gezegde beaamd van den schrijver der Aanteekening op de Grondwet van 1840, dat, wel verre dat de Grondwet aan een ministerie in den weg zoude staan, die Grondwet zonder ministerie niet behoorlijk kon worden uitgevoerd’.<sup>106</sup>

De enige die zich geen enkele illusie maakt, is Corver Hooft. Hij weigert expliciet de regering als een eenheid te zien, ‘omdat zoolang de Grondwet, onder welke wij leven, nog niet is

<sup>103</sup> Schrama, *Dagblad De Tijd*, 51-52.

<sup>104</sup> Over het kleinste verzoek, dat van Marine, spreken 25 leden, over Oorlog dat toch om f 2,7 miljoen vraagt, slechts drie. Het gaat duidelijk niet om het geld maar om het vertrouwen. Luzac is niet meegeteld omdat hij als minister gesproken heeft.

<sup>105</sup> *Handelingen 1847-1848*, 280. Zie ook: Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 46. De dagtekening van de vertrouwensregel is vrijwel altijd de periode 1866-1868. Het doet geen recht aan de overtuiging van de Kamerleden uit 1848. Oud, *Honderd jaren*, 91, en, onder andere, Turpijn, ‘1848-1887. Van herensociëteit tot centrum van de macht’, 319, die stelt: ‘Zonder steun van de Kamer viel er niet te regeren, en deze ongeschreven regel zou vanaf deze jaren [1866-1868] tot op de dag van vandaag wet zijn’. Er is veel voor te zeggen om het begin van de (individuele) vertrouwensregel te leggen bij het aftreden van de ministers Van den Bosch en Beelaerts van Blokland in 1839.

<sup>106</sup> *Handelingen 1847-1848*, 280.

gewijzigd, wij geen verantwoordelijk ministerie kennen, slechts verantwoordelijke ministers'.<sup>107</sup> Verder laakt hij het feit dat Schimmelpenninck de koning gedwongen heeft terug te komen op de toezegging dat de herziening zou gebeuren in overweging met de wensen van de Tweede Kamer. Hij heeft het evenmin op dat Britse voorbeeld voorzien: 'Wat blijft dan over, dan het huis der gemeenten, door directe verkiezing meestendeels te zamen gebracht, terwijl bij ons de grote meerderheid zich tegen het stelsel van regtstreeksche verkiezing heeft verklaard'.<sup>108</sup> Hij vindt die veel geroemde Britse constitutie net zo gevaarlijk als de ideeën van Thorbecke. In zijn antwoord gaat Schimmelpenninck aan dit verwijt volledig voorbij. De regering antwoordt tegemoetkomend, belooft medewerking en inzage. En natuurlijk wordt het Britse voorbeeld naar onze Nederlandse landaard aangepast.

Twee weken later publiceert de staatscommissie haar voorstel, zonder president-minister Schimmelpenninck daarin gekend te hebben. Het *Algemeen Handelsblad* herkent er met wat goede wil de Britse constitutie in:

'Wij aarzelen geen oogenblik dit werk een meesterstuk te noemen, hetwelk de commissie, en inzonderheid haren voorzitter Thorbecke, alle eer aandoet. (...) De ministers zullen dan ook wel niet aarzelen, dit ontwerp schier onveranderd, over te nemen; het voldoet in allen opzichte aan het ideaal, hetwelk de president van den raad zich heeft voorgesteld: eene Britse constitutie, gewijzigd naar de behoeften van Nederland'.

Schimmelpenninck heeft daar veel meer moeite mee. Zijn Britse idealen lijden schipbreuk in de regering en bij de koning omdat zij kiezen voor het liberale ontwerp van de staatscommissie. De minister ziet zich gedwongen op 11 mei de Tweede Kamer mee te delen, dat er 'zich onder de leden van het Ministerie verschil van meening geopenbaard [heeft] en het is tenslotte gebleken, dat zoodanige uiteenlopende denkbeelden onder hen bestaan als niet te vereenigen zijn'. Het gevolg is dat 'het onvermijdelijk wordt dat een verandering in het personeel plaats grijpe'.<sup>109</sup> Het is een sobere samenvatting van een persoonlijke ontluistering. Er ontspint zich een kort maar veelbetekenend debat met een opmerkelijk einde.

De eerste die spreekt is opnieuw Van Goltstein, grondwetsrapporteur en het constitutionele geweten van de Kamer(meerderheid). Hij beseft volledig wat er gaande is en probeert te redden wat niet meer te redden is. Van Goltstein hamert erop dat er een overeenkomst bestaat tussen de regering en de Kamer die nageleefd moet worden. De koning heeft op 13 maart de Kamer uitgenodigd, 'drie dagen later waren de punten vastgesteld, in geschrifte gebragt en aan de Koning overhandigd' en op 25 maart antwoordde de voorzitter van de ministerraad dat de regering de Britse constitutie, aangepast aan de Nederlandse situatie als uitgangspunt wilde nemen en dat hij die toen verstaan heeft als de 'vestiging in Nederland van eene

<sup>107</sup> *Ibidem*, 275.

<sup>108</sup> *Ibidem*, 275. Bij Corver Hooft, en later bij Kien, proef je iets van aversie tegen de zelfingenomen en aanmatigende toon die Schimmelpenninck tijdens de presentatie heeft gebezigd. Zie voor de verschillen tussen Engeland en Nederland: Ankersmit, *Macht door representatie* III, 193.

<sup>109</sup> *Handelingen 1847-1848*, 296.

constitutionnele monarchie in al haren omvang'.<sup>110</sup> Tijdens het vertrouwensdebat van 28 maart is dit door de Kamer bevestigd en daarmee is de overeenkomst een feit. Van Goltstein besteedt geen woord aan de staatscommissie, noch aan het gepubliceerde voorstel.

De rooms-katholieken Mutsaers en Romme gaan niet in op de overeenkomst; zij wijzen alleen op het risico van vertraging. De bestaande grondwet met haar restrictieve bepalingen moet geen dag langer in werking blijven dan strikt noodzakelijk is. Van Dam van Isselt en De Kempnaer, voormalige negenmannen, 'herinneren' Van Goltstein nadrukkelijk aan de opdracht aan de staatscommissie. De wensen van de Kamer zijn daarin een uitgangspunt en geen bindend voorschrift en de koning heeft, door het commissievoorstel te aanvaarden, het resultaat inmiddels stilzwijgend goedgekeurd. Zij gaan ervan uit dat de regering haar geschillen zelf op moet lossen, al dan niet door een reconstructie.

De Kamer beseft terdege dat zij in dat geval de greep op de herziening kwijt is. In een uiterste poging de zaak te redden, doet Verweij Mejan een ongebruikelijk voorstel: 'Ik neem derhalve de vrijheid voor te stellen om ons te vereenigen in den uitgedrukten wensch, dat alsnog de leden van het Ministerie zich trachten te verstaan en tot een vergelijk te komen'.<sup>111</sup> Maar de motie, want dat is het, bestaat nog niet en dus vraagt de voorzitter of hij dit voorstel in stemming wil brengen. De prominenten Faber van Riemsdijk, Gevers van Endegeest, Schooneveld en Duymaer van Twist onderzoeken of de motie inhoudelijk en procedureel haalbaar is. Hun conclusie is negatief, waarop Verweij Mejan zijn motie intrekt.

Het debat maakt heel veel duidelijk: de leden die een liberale herziening voorstaan – Van Dam van Isselt ziet zichzelf als hun woordvoerder – willen geen vertraging om het voorstel van de staatscommissie niet voor de voeten te lopen. De meerderheid maakt zich zorgen en zoekt bij monde van de grondwetrapporteurs en andere prominente leden manieren om greep op de gang van zaken te houden. Tevergeefs: twee dagen later, op zaterdag 13 mei, is het afschrift van het Koninklijk Besluit met de ontslagverlening aan Schimmelpenninck en Nepveu al ontvangen. Donker Curtius vraagt het woord en legt een regeringsverklaring-avant-la-lettre af. Het is zijn eerste optreden als belangrijkste woordvoerder van het kabinet; een rol die hij met verve en bekwaamheid zal vervullen.<sup>112</sup>

De minister begint zijn betoog met de mededeling dat het Britse voorbeeld slechts op twee punten is gevolgd: het verantwoordelijke ministerie en de 'rechtstreekse' verkiezingen. Donker legt uit dat Schimmelpenninck en Nepveu een uitzonderingspositie innamen, waardoor reconstructie noodzakelijk werd. Niemand reageert, veelzeggender kan het verschil met de presentatie van het ministerie-Schimmelpenninck niet zijn.

Na de benoeming van de staatscommissie op 17 maart en het aantreden van het ministerie Schimmelpenninck is de Tweede Kamer geleidelijk, maar wel met vaste hand op een zijspoor

<sup>110</sup> *Ibidem*, 296-297.

<sup>111</sup> *Ibidem*, 299.

<sup>112</sup> Bij Stuurman, *Wacht op onze daden*, 112, is een alleraardigste beschrijving van Donker Curtius door de radicale journalist Eilert Meeter opgenomen. Hij is klein, smal, met een 'mond zo klein dat een aardappel in tweeëndertig stukjes moet worden gesneden om er door te kunnen'. Maar hij kan een hele dag spreken zonder moe te worden en beschikt daarbij over een 'stentorstem'.

gerangeerd. Zij heeft zich dat noodgedwongen laten welgevalen. In de eerste plaats omdat het de uitdrukkelijke wil van de koning is, maar ook omdat zij ervan overtuigd is dat het initiatief van de regering dient uit te gaan. Toen de koning bij haar aanklopte voor een snelle en vergaande modernisering van de grondwet, was ze zondermeer bereid en in staat om daaraan tegemoet te komen. Vanaf het moment dat Willem II zijn heil elders zoekt, neemt de verdeeldheid in de Kamer toe. De hoop op een herziening in lijn met het programma van 16 maart leeft even op bij het aantreden van Schimmelpenninck maar na de reconstructie van de regering is de Kamer de regie definitief kwijt. Zij moet zich nu beraden over het commissievoorstel, bedacht door een liberale minderheid en bewerkt door een regering die door dezelfde minderheid wordt gedomineerd. Op 20 juni ontvangt de Tweede Kamer de ‘Koninklijke boodschap ten geleide van de twaalf wets-ontwerpen<sup>113</sup> tot herziening der Grondwet, met daarbij behorende memorien van toelichting’.<sup>114</sup>

### *c De herziening van de grondwet*

Het woord is eerst aan de inmiddels bekende commissie van rapporteurs met de prominenten Duymaer van Twist, Corver Hooft, Van Goltstein, Van Panhuys en Verweij Mejan, die de twaalf ontwerpen aan een grondig onderzoek onderwerpt.<sup>115</sup> De Kamer wacht het rapport niet lijdelijk af want op 7 juli stelt Faber van Riemsdijk voor om, in afwijking op het reglement van orde, ‘de Commissie van Rapporteurs uit te noodigen het verslag te laten drukken zoodra hetzelfde gereed zal zijn, zonder vooraf het antwoord der Regeering af te wachten.’<sup>116</sup> De indiener heeft kennelijk van Thorbecke geleerd dat een snelle publicatie voordelen kan hebben.

Het rapport dat op 11 juli verschijnt, is heel kritisch. De commissie heeft het door de koning gevraagde offer gebracht, ‘maar zij meenden toch ook, dat deze inschikkelijkheid hare grenzen moest hebben’ ten aanzien van vijf onderwerpen die

‘niet met de denkwijze van de meerderheid der Kamer strookt; terwijl echter de aandacht op die punten zeer bijzonder moest gevestigd zijn, als geldende het hier zoodanige grondwettige bepalingen en voorschriften, die òf de grondslagen zelve van het staatsgebouw betreffen, òf met een bij den tegenwoordigen toestand des lands minder dan ooit uit het oog te verliezen

<sup>113</sup> Het zijn: I, ‘Van het Rijk en deszelfs inwoners’, II, ‘Van de Koning’, III, ‘Van de Staten-Generaal’, IV, ‘Van de Staten der Provinciën’, V, ‘Van de Justitie’, VI, ‘Van de Godsdienst’, VII, ‘Van de Finantien’, VIII, ‘Van de Defensie’, IX, ‘Van de Waterstaat’, X, ‘Van het Onderwijs en het Armwezen’, XI, ‘Van veranderingen en bijvoegselen’, XII, ‘Additionele artikelen’.

<sup>114</sup> In de begeleidende Koninklijke Boodschap bezweert de koning de Kamerleden de voorstellen aan te nemen. Hij wijst de vertegenwoordigers niet alleen op de binnenlandse noodzaak tot hervorming, maar ‘ook op de gebeurtenissen welke, in de meeste overige Staten van Europa tot hervormingen (...) hebben geleid’. Vervolgens vermaant hij ‘een ieder om wederkeerig inschikkelijk te zijn, en van eigene denkwijze iets ten offer te brengen’. Het wordt een van de meest geciteerde zinnen. *Handelingen 1847-1848*, 334. De koning wordt eindeloos geprezen om de offers die hij ‘veil’ heeft, zoals tijdens de onthulling van het standbeeld van prins Willem van Oranje. Bank, *Het roemrijk vaderland*, 15.

<sup>115</sup> Volgens het rapport van 11 juni zijn meestal 52 leden aanwezig. Dat is een heel hoge opkomst omdat afdelingsvergaderingen vaak matig bezocht worden. Zie ook: Oosterhagen, *Machtenscheiding*, 292-303.

<sup>116</sup> *Handelingen 1847-1848*, 438.



beginsel in nauw verband staan, òf diep in de teederste belangen van den staatsburger en in geheel het volksleven ingrijpen.’<sup>117</sup>

De vijf onderwerpen zijn: de invoering van het directe kiesrecht zonder daarbij een onafhankelijke Eerste Kamer te handhaven; het behoud van een overbodige Raad van State; de afschaffing van het recht van placet zonder voldoende strafrechtelijke garanties;<sup>118</sup> de te ruim geformuleerde vrijheid van onderwijs ofwel onvoldoende bescherming van het openbaar onderwijs<sup>119</sup> en een ongeclausuleerd recht van vergadering. Na deze samenvatting volgen 23 pagina’s met fijn gedrukt commentaar. De commissie vecht vooral de uitspraak van Donker Curtius aan dat door deze herziene grondwet de Staten-Generaal ‘van eene wettelijke fictie tot waarheid wordt gemaakt’ omdat de Kamer niet kan accepteren dat haar legitimiteit ter discussie wordt gesteld.

‘Men zal daaromtrent alleen aanmerken, dat zulk eene veroordeling van eene vertegenwoordiging, die uit kracht der bepalingen van eene plegtig bezworene Grondwet bestaat, hier niet noodzakelijk was en zelfs de strekking zou kunnen hebben, om eenigermate het gezag te ontnemen aan hetgeen door die vertegenwoordiging nog zal worden tot stand gebracht.’<sup>120</sup>

De inleiding van het rapport eindigt met de opvallende en kritische opmerking dat ‘de Regering (...) zich door haren ijver om in Grondwet ook verbeteringen van taal en stijl aan te brengen, te ver heeft laten wegslepen’.<sup>121</sup>

Namens de Tweede Kamer maakt de commissie duidelijk dat haar uitgangspunt het eigen rapport van 16 maart blijft. Zij betwist de rechtmatigheid van de regeringsvoorstellen niet, evenmin betwijfelt zij de vrijheid van de regering om met deze twaalf ontwerpen te komen, maar ze kondigt wel aan op de vijf genoemde onderwerpen de confrontatie met de regering aan te willen gaan als een volwaardige en legitieme Kamer. Dat gebeurt in twee fasen: tijdens de verdere schriftelijke voorbereiding en daarna in de openbare behandeling.<sup>122</sup>

<sup>117</sup> *Ibidem*, 471.

<sup>118</sup> Het recht van placet is de bevoegdheid van de overheid om vooraf kerkelijke verordeningen in te zien met de mogelijkheid om de afkondiging te verbieden.

<sup>119</sup> Scholten, *Thorbecke en de vrijheid van onderwijs*, 137-140.

<sup>120</sup> *Handelingen 1847-1848*, 479.

<sup>121</sup> Het rapport mengt zich hier in een vermakelijke en pittige discussie. Van Lennep heeft zich, onder het mom van literaire kritiek, soms denigrerend uitgelaten over het voorstel van de staatscommissie. Toch is Van Lennep door de regering geraadpleegd over de redactie van de nieuwe grondwet. De weinig vergevingsgezinde Thorbecke, die al eerder gegriefd is door Van Lenneps commentaar op het negenmannenvoorstel, sabelt dit eerbetoon neer: ‘De ministers, een taalzifter in den arm nemende, dienen er op voorbereid te zijn, taalzifters van een ander gevoelen in de Statengeneraal te zullen ontmoeten’, waarmee hij de aard en diepgang van Van Lenneps bijdrage tot realistische proporties terug brengt. Van Lennep, *Aanmerkingen van Mr. J. van Lennep, op het ontwerp van gewijzigde Grondwet*, en Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet*.

<sup>122</sup> De regering, en vooral haar belangrijkste woordvoerder Donker Curtius, heeft niet alleen te maken met druk vanuit de Tweede Kamer. De *Arnhemsche Courant* pakt de minister voortdurend hard aan. Hij verbroddelt het werk van de staatscommissie; vooral de handhaving van de Eerste Kamer zit de *Arnhemsche* hoog.

Op 31 juli reageert Donker Curtius namens de regering op het rapport met een memorie van beantwoording. Hij bagatelliseert veel verschillen maar op twee punten biedt de minister de Kamer geen enkele ruimte. De koning is niet gebonden aan het programma van 16 maart en

‘hoezeer het individueel gevoelen van vele leden nog naar eene trapsgewijze verkiezing overhelt, echter de meerderheid, met het oog op de tegenwoordige gesteldheid der maatschappij en de bij velen onder de natie opgewekte verwachtingen, tot het besluit is gekomen dat de rechtstreeksche verkiezing voor de Tweede Kamer eene noodzakelijkheid is’.<sup>123</sup>

Het wisselgeld betaalt Donker Curtius meteen als hij de samenstelling van de Eerste Kamer bespreekt:

‘Deze en meer andere beschouwingen hebben de Regering tot het besluit gebracht om te behouden eene beperkte keuze uit de meest belasten der onderscheiden provincien en die keuze op te dragen aan de Provinciale Staten, om zoo doende de Eerste Kamer zoowel in wezen als in oorsprong van de Tweede Kamer te onderscheiden’.

De regering komt de Kamer nog verder tegemoet door de vrijheid van onderwijs aan te vullen met ‘Het openbaar onderwijs is een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering’. De Raad van State staat echter niet ter discussie en het recht van godsdienst en van vereniging en vergadering blijven staan, al benadrukt Donker een beperkende interpretatie van de gekozen formuleringen. Tot slot heeft de regering een nieuw twaalfde ontwerp met een aangepast voorlopig kiesreglement toegevoegd.

In het algemeen verslag van 9 augustus gaat de Tweede Kamer akkoord met het aanbod van de regering: directe verkiezingen in ruil voor een indirect gekozen Eerste Kamer. Verder wil zij van geen wijken weten en draagt zij nieuwe bezwaren aan tegen de bepalingen over de koloniën en het inkomen van de kroon. De grote meerderheid vindt ‘dat eene te ver uitgestrekte bemoeienis der wetgeving van het moederland met de koloniën tot verderfelijke gevolgen kan leiden’.<sup>124</sup> De regering komt de Kamer opnieuw op details tegemoet in de nadere nota van wijzigingen met weer een nieuwe versie van het twaalfde ontwerp. Na weer een volgend verslag en een derde nota van wijzigingen zijn de kwetsieuzen artikelen zo aangepast:

Art. I-15 De wet regelt *en beperkt* de uitoefening van dat regt [van vereniging en vergadering] in het belang der openbare orde.

Art. II-39 ... [koloniale onderwerpen] worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan.

<sup>123</sup> *Handelingen 1847-1848*, 567. Vindplaats geldt ook voor het volgende citaat. Zie ook: Van de Braak, ‘Met de tijd meegaan’, 51-52. Zie voor het gebruik van het woord ‘natie’: Aerts e.a., ‘De taal van het nationaal besef’, 403-405.

<sup>124</sup> *Handelingen 1847-1848*, 600.

Art. VI-2 ... [het belijden van de godsdienst is vrij] behoudens de bescherming der maatschappij en harer leden tegen overtreding der strafwet.

Art. X-2 Er wordt overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs gegeven.<sup>125</sup>

Op woensdag 16 augustus is het zover: voorzitter Boreel van Hogelanden opent om 11.00 uur de vergadering. Daarmee begint de tweede fase van de strijd om de inhoud tussen de Kamer en de regering.<sup>126</sup> 56 van de 58 leden en alle ministers zijn samengekomen voor het begin van de ‘algemeene beraadslaging’ die voor veel leden het uur van de waarheid is.<sup>127</sup> De Kamerleden zijn ervan overtuigd dat alleen het eigen geweten telt maar vrij zijn ze niet. Iedereen vreest de revolutie en velen duchten de massale publieke belangstelling die het ‘bedaarde overleg’ makkelijk kan doorkruisen. Maar het is vooral de koning die de Kamer onder druk zet met zijn bevel iets van de ‘eigen denkwijis’ te offeren terwille van de nieuwe grondwet.

36 sprekers voeren tijdens de algemene beraadslaging het woord. Ondanks grote verschillen zit er wel eenheid in de toespraken. De voorstanders begroeten het uur van de vrijheid in de vreugdevolle verwachting dat het ‘vooruitgang en hervorming eenerzijds, vereenvoudiging en bezuiniging anderzijds’ zal brengen.<sup>128</sup> De wat meer sceptische of de ronduit bezwaarde leden wijzen in hun bijdragen eerst op de moeilijke buitenlandse situatie – die vraagt om ‘bedaarde’ overleg – en vervolgens dankt men de koning voor zijn initiatief en zijn bereidheid eigen opvattingen te offeren.<sup>129</sup> Aangekomen bij het inhoudelijk deel van het betoog maken zij vaak onderscheid tussen hun eigen opvatting en het landsbelang. Een algemene heilwens, met af en toe de zegen van de ‘Allerhoogste’, sluit de rede af.

De voorstanders van de herziening zijn verheugd over de vastgelegde vrijheden, de nieuwe vertegenwoordiging en de vereenvoudigde herzieningsprocedure, het betere koloniale beheer en de jaarlijkse begroting en rekening. Bij de ‘partij van het behoud’ overwegen de bezwaren tegen de verzwakte positie van de koning door een direct gekozen Tweede Kamer in combinatie met een gekozen en ontbindbare Eerste Kamer. De meeste sprekers zijn afkomstig uit het brede, onafhankelijke midden. De best onderbouwde betogen zijn van Van Goltstein, Nap, Van Panhuys en Duymaer van Twist.<sup>130</sup>

Alle grote thema’s komen aan de orde, waarvan de noodzakelijke bezuinigingen wel het opmerkelijkste is. Vooral de voorstanders van de herziening verwachten ongekende besparingen te kunnen realiseren: Sasse van Ysselt en Bots willen bijvoorbeeld direct al het

<sup>125</sup> *Ibidem*, 625-626. Zie ook: Bos, *Souvereiniteit en Religie*, 377-378.

<sup>126</sup> Oosterhagen, *Machtenscheiding*, 303-309, geeft een tamelijk uitvoerig verslag met de nadruk op de eerste drie hoofdstukken.

<sup>127</sup> Van Nagell tot Ampsen, die al langere tijd ziek is, en J. de Backer zijn gedurende de hele behandeling afwezig.

<sup>128</sup> Aldus Smit, *Handelingen 1847-1848*, 654.

<sup>129</sup> Het valt op dat niemand de onconstitutionele gang van zaken van maart aanroert. De nadrukkelijke koninklijke legitimering heeft Donker Curtius heel wat zorgen bespaard.

<sup>130</sup> Van Twist benadrukt in zijn rede dat ‘de herziening der Grondwet sedert langen tijd eene nationale, eene algemeen erkende behoefte’ is. *Ibidem*, 682. Zie ook zijn rede bij de aanvaarding van het voorzitterschap van de Tweede Kamer op 12 oktober 1850, deel III, hoofdstuk 2.

mes in leger en vloot zetten. De leer van het evenwicht tussen monarchie, aristocratie (Eerste Kamer) en democratie (Tweede Kamer) speelt een grote rol in de beoordeling van de nieuwe vertegenwoordiging. Menso, Telting en Van Leeuwen willen een direct gekozen Tweede Kamer nog wel accepteren, mits er een door de koning benoemde en onontbindbare Eerste Kamer, die ‘geheel onafhankelijk [is] van den volkswil’, als bolwerk om de troon tegenover staat. De meeste critici van het directe kiesrecht hebben ook bezwaren tegen de te ruim geformuleerde grondwettige rechten, omdat die leiden tot twisten, opstandigheid en onverdraagzaamheid onder het volk. Van Dam van Isselt stookt het antipapistische vuur op<sup>131</sup> en particularistische sentimenten ontbreken niet bij Mackay en Menso.<sup>132</sup>

Aan het eind van de algemene beschouwingen kan Donker Curtius namens de regering een voorlopige balans opmaken. Van Leeuwen, Egter, Menso, Telting, Hoffmann, Hiddema Jongma, Nap, Nederburgh, Opperdoes Alewijn en Kien zullen hoofdstuk III afstemmen omdat daarin de directe verkiezing van de Tweede en de ontbindbaarheid van de Eerste Kamer geregeld zijn. Het verzet beperkt zich niet tot de erkende conservatieven, een aantal erkende voorstanders zijn tegen de handhaving van de Raad van State en er leven verspreide bezwaren tegen hoofdstuk I (recht van vereniging en vergadering) en VI (placetkwesitie). Die verspreide bezwaren zijn riskant omdat zij soms totaal onverwacht tot een meerderheid kunnen leiden. In ieder geval kan hij, gezien de redevoeringen, waarschijnlijk zonder meer rekenen op de steun van Anemaet, Van Heloma, Van Beeck Vollenhoven, Smit, Sasse van Yssel, Mutsaers, Romme, Bots, De Jong van Beek en Donk en Luijben en grotendeels op Van Dam van Isselt en de antirevolutionaire Mackay. De belangrijke sprekers van de partij van het midden Enschedé, Van Panhuys en Duymaer van Twist stemmen min of meer van harte in met de beginselen van de herziening, al doen Van Goltstein en Gevers van Endegeest dat wel afstandelijk en een beetje zuinigjes. Zij hebben de nodige kritiek op zaken die onjuist of onvoldoende geregeld zijn. De Monchy en Van Rijckevorsel hebben niet gesproken, maar zij staan als zijn warme voorstanders van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid en de éénjaarlijkse begroting en rekening te boek.<sup>133</sup> Faber van Riemsdijk zwijgt omdat volgens hem algemene beschouwingen horen bij een nieuwe grondwet en niet bij een aanpassing van de bestaande.<sup>134</sup> Dat niemand zich tegen de ministeriële verantwoordelijkheid en een verscherpte financiële verantwoordingsplicht uitspreekt, is gezien de uitgangspunten van de Kamer van 16 maart niet zo verwonderlijk.<sup>135</sup> Minister Donker Curtius heeft goed naar alle toespraken

<sup>131</sup> Van Dam van Isselt is meestal koningsgezind, vaak liberaal, maar altijd antipapistisch: ‘de RK-kerk [is] de meest aanmatigende van alle kerken’, omdat zij streeft naar de vernietiging van het protestantisme. De ‘Catholieke Stemmen [voorspelt] dat het beest ligt te spartelen, en het weldra de kop zal ingeslagen zijn.’ *Handelingen 1847-1848*, 644-646; Bornewasser, ‘Mythical aspects’, 185.

<sup>132</sup> Een meer amusant dan indrukwekkend particularistisch trekje vertoont het bezwaar van enkelen tegen een mogelijk verplichte zeedienst; men vindt dat meer de taak voor de kustprovincies.

<sup>133</sup> De Monchy licht tijdens het debat over hoofdstuk II zijn zwijgzaamheid toe: ‘Daarom heb ik tot hiertoe niet gesproken, te minder omdat men buiten de vergaderzaal meer naar onze stemmingen dan naar onze redevoeringen verlangt.’ *Handelingen 1847-1848*, 714.

<sup>134</sup> Faber van Riemsdijk herhaalt in zijn toespraak de continuïteitsaanspraak van Van Goltstein op 25 maart.

<sup>135</sup> Volgens Slijkerman is ministeriële verantwoordelijkheid ‘van oorsprong eigenlijk een relationeel begrip’. Het ‘fungeert (...) als evenwichtsmechanisme in de relatie tussen Koning, kabinet, Kamer en kiezer, ‘Het politiek primaat’, 37.

geluisterd: hij sluit af met een lofrede op de koning wiens uitgesproken steun hij onmogelijk kan missen om de twijfelaars tot voorstemmen over te halen. Hij heeft in ieder geval voldoende tijd gehad om twijfelaars, voor- en tegenstanders in te delen. Tijdens de behandeling van hoofdstuk III komt hij daar op terug.

Aansluitend behandelt de Kamer op 18 augustus hoofdstuk I, 'Van het Rijk en deszelfs inwoners'. Slechts twee onderwerpen: het recht van vereniging en vergadering en de bevoegdheid van de overheid om provinciale en gemeentelijke grenzen te kunnen wijzigen, komen uitvoerig aan de orde.<sup>136</sup> In beide gevallen is het liberale standpunt helder: beperk het recht en de bevoegdheid zo min mogelijk. Volgens Faber van Riemsdijk sluit de formulering 'de wet regelt *en beperkt* de uitoefening van dat recht', preventief ingrijpen door de overheid in. Dat overtuigt bijna alle tegenstanders, met uitzondering van Van Leeuwen, Bijleveld en Verweij Mejan die een striktere definitie dan wel meer armslag voor de overheid wensen.

Het veranderen van provinciegrenzen ligt heel gevoelig bij de conservatieven. Volgens Van Leeuwen zijn 'de tegenwoordige gewesten (...) in der tijd, vroeger of later, als zelfstandige geheelen in onzen Staat vrijwillig opgenomen, erkend en bevestigd, en de daarin liggende gemeenten maakten daarvan de noodzakelijke bestanddeelen uit.'<sup>137</sup> Het is een onversneden conservatief standpunt, waarover Donker Curtius alleen opmerkt dat dit federatieve denken 'thans te niet is'. De Kamer neemt aan het eind van de avondzitting – op een 'vergevoerd uur' – hoofdstuk I aan met 48 tegen 8 stemmen. Tegenstemmers hanteren vrijwel uitsluitend conservatieve argumenten; de stemanalyse brengt de conservatieve kern samen.

Zaterdag 19 augustus is, met de hoofdstukken II en III, 'Van de koning', en 'Van de Staten-Generaal', op de agenda, de cruciale dag. Hete hangijzers zijn in II de Raad van State en de bevoegdheid van de Staten-Generaal om de opvolgingsvolgorde te kunnen veranderen; in III zal het gaan over de directe verkiezing van de Tweede Kamer in combinatie met een gekozen, ontbindbare Eerste Kamer. Eén conclusie is evident: met Olivarius/Van Hall vinden veel Kamerleden directe verkiezingen aanvaardbaar, mits er een onafhankelijke Eerste Kamer tegenover staat.

Eerst moet de Kamer nog een praktisch probleem oplossen: in II staat dat de koning de Eerste Kamer mag ontbinden en in III is geregeld hoe beide Kamers tot stand komen. Betekent aanvaarding van II dat daarmee een gekozen Eerste Kamer vastgesteld is?<sup>138</sup> Hoofdstuk II loopt zo het risico verworpen te worden door de combinatie van tegenstanders van de Raad van State (II) en van de gekozen Eerste Kamer (III). Ontkoppeling van beide kwesties is

<sup>136</sup> Dit onderwerp grijpt het pas benoemde lid Geradts aan om Limburg zeer langdurig onder de aandacht van de afgevaardigden te brengen. Zijn rede beslaat 14 kolommen fijngedrukte tekst; het moet uren geduurd hebben. Die tijd heeft Geradts nodig om de door veel provinciegenoten betwijfelde onlosmakelijke band met het koninkrijk te onderstrepen. *Handelingen 1847-1848*, 690-697. Boogman, *Nederland en de Duitse Bond*, 606-607; Lemmens, *Aan Vorst en Vaderland gehecht*, 183.

<sup>137</sup> *Handelingen 1847-1848*, 679.

<sup>138</sup> Duymaer van Twist en Verweij Mejan zijn die mening niet toegedaan. Als in III besloten wordt tot een andere samenstelling van de Eerste Kamer, wordt de tekst van II in die richting aangepast.

dringend gewenst. Het voorstel van Van Dam van Isselt om eerst III en dan II te behandelen, haalt het niet maar als enkele conservatieven ronduit stellen het hele hoofdstuk te zullen verwerpen op grond van de ontbindbaarheid van de Senaat, stelt Menso voor om alleen de stemming over II uit te stellen tot na de behandeling en stemming over III. Dit voorstel krijgt een meerderheid van 33 tegen 23 stemmen.<sup>139</sup> Al met al heeft deze niet onbelangrijke kwestie nogal wat tijd gekost.

De bezwaren tegen de Raad van State zijn inhoudelijk en constitutioneel: ministeriële verantwoordelijkheid verdraagt geen zelfstandig, niet verantwoordelijk en duur adviescollege tussen de koning en de ministers. De negen tegenstemmers: Duymaer van Twist, Van Goltstein, Van Harencarspel, Lycklama a Nijeholt, De Man, Nap, Van Panhuys, Uytwerf Sterling, en Verweij Mejan laten zich niet overtuigen door de regering die stelt dat de Raad noodzakelijk is bij regeringswisselingen en dat zij dient als kweekplaats voor ministers.<sup>140</sup>

Het verzet tegen het artikel waarin de Staten-Generaal bevoegd is om wijziging in de troonopvolgingsvolgorde aan te brengen, is principieel. Volgens Van Goltstein ‘moet men zich [daarvan] met heiligen eerbied afhouden.’<sup>141</sup> Hij vat daarmee de bezwaren van Hoffmann, Nedermeijer van Rosenthal, Nederburgh en Van Leeuwen afdoende samen. De regering, die niet bereid is de Raad van State te laten vallen, wil op dit punt water bij de wijn doen; niet in het minst omdat zij daarmee vier van de vijf tegenstanders van het ontwerp neutraliseert. Het koninklijke inkomen geniet overigens niet dezelfde bescherming: het wordt zonder enig protest verlaagd van *f* 1,5 naar *f* 1 miljoen, uitgezonderd de inkomsten uit de kroondomeinen.<sup>142</sup>

De echte discussie bij hoofdstuk III gaat over de leer van het evenwicht: de juiste verhouding tussen de kroon, Eerste Kamer en Tweede Kamer, ofwel tussen het monarchale, het aristocratische en het democratische beginsel. Veel leden denken misschien niet zo gearticuleerd over de gemengde staat, maar dat het zo hoort te zijn, staat buiten kijf. De Eerste Kamer, gekozen door de Provinciale Staten uit de hoogst aangeslagenen, kan volgens de tegenstanders niet meer beantwoorden aan haar roeping om als buffer tussen de koning en de Tweede Kamer te fungeren. Zij is nodig ‘voor de standvastigheid van den Staat (...) [als] een schild waarop afstuiten (...) de botsingen die anders onvermijdelijk zullen zijn tussen het democratisch en het monarchaal beginsel.’<sup>143</sup> De nieuwe senaat vertegenwoordigt een ‘geldaristocratie [die] geene welgevestigde aristocratie’ kan zijn omdat men niet kan ‘aannemen dat geld verstand geeft.’<sup>144</sup> Het leidt tot een uitvoerig pleidooi om meer categorieën – vooral verdiensten voor het land staan in hoog aanzien – toe te laten. Het lukt minister

<sup>139</sup> Schooneveld stelde dit al eerder voor, maar op dat moment beseftte de Kamer nog niet dat II gevaar liep.

<sup>140</sup> Van Goltstein merkt op dat in de afgelopen dertig jaar de Raad van State zegge en schrijve één minister geleverd heeft. Zie: Prins, ‘De Raad van State’, 175-177.

<sup>141</sup> *Handelingen 1847-1848*, 720.

<sup>142</sup> Van Wijnen besteedt in *De kroon kan geen kwaad doen*, 108-109, een onvolledige paragraaf aan het inkomen van de koning in de negentiende eeuw. De verlaging van 1840 wordt wel genoemd, die van 1848 en 1849 niet.

<sup>143</sup> Nap, *Handelingen 1847-1848*, 739.

<sup>144</sup> In een Kamer die voor een niet onbelangrijk deel bestaat uit vertegenwoordigers van de adel of patricische families, betekent de aanduiding geldaristocratie zoveel als snobistische en vulgaire rijkdom die niet of nauwelijks kan samengaan met persoonlijke beschaving.

Donker Curtius maar niet om uit te leggen dat het onmogelijk is om dit in de grondwet vast te leggen.<sup>145</sup> Diep in de nacht aanvaardt de Kamer eerst hoofdstuk III met 41 tegen 15 en vervolgens II met 47 tegen 9 stemmen.

De stemmingen over de hoofdstukken III en II zijn in meerdere opzichten een meevaller voor Donker Curtius. In de eerste plaats zijn er slechts 22 leden (zie de tabel hieronder) die tegen III en/of II stemmen. Meerderen zijn over hun bezwaren heengestapt, waarbij de pressie van de koning ongetwijfeld een rol gespeeld zal hebben. Zo komen Uytwerf Sterling, Borski en Faber van Riemsdijk er eerlijk voor uit dat zij het oneens zijn met III, maar toch voor zullen stemmen. In de tweede plaats is de vrijwel afwezige overlap in tegenstemmers opvallend. Zoals de selectie uit de stemanalyse hieronder opnieuw laat zien, zorgt die ervoor dat beide hoofdstukken met ruime meerderheden aangenomen worden. ‘s Nachts om 2.00 uur is het eindelijk zover dat de voorzitter de vergadering kan sluiten.

*Tabel 3: Kamerleden die tegen de hoofdstukken III en II hebben gestemd. De volgorde is gelijk aan de analyse van alle stemmingen in 1848 (met uitzondering van 43 en 51)*

|                                  | III | II |
|----------------------------------|-----|----|
| 1 Goltstein, J.K. van            | +   | -  |
| 3 Verweij Mejan, G.W.            | +   | -  |
| 4 Lycklama a Nyeholt, W.H.       | +   | -  |
| 5 Man, M.J. de                   | +   | -  |
| 6 Panhuys, J.E. van              | +   | -  |
| 7 Uytwerf Sterling, J.J.         | +   | -  |
| 8 Duymaer van Twist, A.J.        | +   | -  |
| 43 Harencarspel, R. Scheers van  | -   | -  |
| 51 Nap, C.M.                     | -   | -  |
| 42 Star Busmann, C.              | -   | +  |
| 44 Telting, A.                   | -   | +  |
| 45 Hiddema Jongsma, G.           | -   | +  |
| 46 Nedermeijer van R., J.T.H.    | -   | +  |
| 47 Menso, H.                     | -   | +  |
| 48 Egter van Wissenkerke, A.J.F. | -   | +  |
| 49 Bijleveld, J.F.               | -   | +  |
| 50 Kien, N.P.J.                  | -   | +  |
| 52 Opperdoes Alewijn, P.         | -   | +  |
| 53 Leeuwen, G. van               | -   | +  |
| 54 Nederburgh, C.B.              | -   | +  |
| 55 Hoffmann, M.A.F.H.            | -   | +  |
| 56 Hooft Jzn., D.                | -   | +  |
|                                  | III | II |

Aan het begin van het debat over het vierde herzieningsontwerp, ‘Van de staten der Provinciën’, op 21 augustus 1848, leeft duidelijk het besef dat de grote kwesties geregeld zijn. Meerdere sprekers openen hun redevoering met deze gelaten opmerking. Het betekent niet dat men daarom maar blijft zitten. 30 spreekbeurten over IV, waaronder de 17 tegenstemmers die

<sup>145</sup> De minister heeft het niet zo begrepen op die hoog geprezen langdurige verdienste. Men vervalt dan tot de ouden van dagen ‘aan wie men in het gewone leven wel alle eer moet bewijzen, doch aan wie in den regel die juiste blik in de behoefte van het oogenblik en vooral van de toekomst wordt ontzegd’. *Ibidem*, 744.

allen spreken, en de behandeling en aanvaarding van hoofdstuk V in de avond, zorgen opnieuw voor een volle dag. Minister De Kempnaer, die dit ontwerp bekwaam verdedigt, constateert aan het eind terecht: ‘Dwaal ik zoozeer, wanneer ik beweer, dat de gemaakte bezwaren voornamelijk daaruit voortspruiten, dat men enkele bijzonderheden op zich zelve, niet het geheel in zijnen samenhang heeft beoordeeld?’<sup>146</sup>

Drie belangrijke bezwaren komen aan de orde. Allereerst het staatsrechtelijke bezwaar dat in artikel 19 de koninklijke bevoegdheid om besluiten, genomen door de Provinciale Staten, te schorsen of te vernietigen, gebrekkig geregeld is. Conservatieven, die meer hechten aan de provinciale zelfstandigheid, hebben moeite met artikel 13 met de bepaling dat de wet provinciale belastingen moet bekrachtigen. Dat geldt ook artikel 15, waarin staat dat de ‘Staten worden belast met de uitvoering der wetten en koninklijke bevelen, betrekkelijk tot de takken van algemeen binnenlandsch bestuur’.<sup>147</sup>

De 17 tegenstemmers vormen geen gesloten front. Vijf ervan: Hoffmann, Nederburgh, Van Leeuwen, Nap en Kien, hebben vanuit hun conservatieve overtuiging ook tegen III gestemd. Voor de anderen wegen staatsrechtelijke overwegingen zwaarder. De voorstanders zullen zich herkend hebben in de samenvatting van minister De Kempnaer:

‘En nu zullen die provinciale administraties wezenlijk zijn kleine ministerien van binnenlandsche zaken in de bijzondere provincien en bijzondere gemeenten, onderworpen aan den koning, bij wien de uitvoerende magt berust, bewaakt door den Minister van Binnenlandsche Zaken, die verantwoordelijk is voor het geen hij zal opdragen of toelaten’.<sup>148</sup>

Dezelfde dag handelt de Kamer hoofdstuk V, ‘Van de Justitie’, af. Vijf van de zeven sprekers hebben er moeite mee dat bij onteigening vooraf schadeloosstelling moet worden uitgekeerd. Niemand maakt er een halszaak van; de leden sparen de krachten voor de volgende dag als het ontwerp over de godsdienst behandeld zal worden.

Op 23 augustus staat het meest gevoelige hoofdstuk VI, ‘Van den Godsdienst’, op de agenda. Er moet een antwoord komen op de vraag of vrijheid en geloof samen kunnen gaan. De ervaring leert dat hier meestal heftige, grootprotestantse emoties het ‘bezadigde’ overleg doorkruisen of zelfs onmogelijk maken. De meeste leden zijn verlicht Nederlands hervormd en vinden dat in de Kamer alleen de publieke betekenis van de godsdienst onderwerp van debat kan zijn. Die betekenis is overigens heel specifiek: godsdienst moet bijdragen aan hun beschavingsideaal. Het moet mensen op ondogmatische manier beleefd, redelijk en verdraagzaam maken. Maar zo denken hun grootprotestantse collega’s – met wie ze wel de scepsis over de orthodoxie delen maar niet hun onverholen afkeer van de rooms-katholieken – er bepaald niet over. De enkele antirevolutionairen leggen op hun beurt steeds weer de vinger

<sup>146</sup> *Ibidem*, 755.

<sup>147</sup> *Ibidem*, 748.

<sup>148</sup> *Ibidem*, 752.



bij de onverdraagzame consequenties van de opgelegde, verlichte idealen van de staat, vooral in het onderwijs. De rooms-katholieken tenslotte, storen zich geweldig aan die groot-protestantse minachting. Zij willen hun kerkelijke emancipatie met dit grondwetshoofdstuk na eeuwenlange achterstelling voltooid zien. Meer dan bij alle andere hoofdstukken zijn samenleving – inclusief spanningen – en vertegenwoordiging met elkaar verweven, zodat Van Heemstra, Kamerlid en ‘minister voor de zaken der Hervormde en andere Erediensten’ tijdens het debat terecht opmerkt: ‘geen van die ontwerpen is zoo belangrijk, geen is van zoo tederen aard, als dat hetwelk heden uwe aandacht bezig houdt: de godsdienst’.<sup>149</sup> De meeste sprekers slaan bij voorbaat al een kalmerende en bezwerende toon aan.<sup>150</sup> Maar die is aan Van Dam van Isselt niet besteed. De antikatholieke woordvoerder bij uitstek weet zijn katholieke collega’s diep te beledigen door hun godsdienstvrijheid af te lezen uit de ongehinderde verkoop van religieuze prullaria op de Haagse jaarmarkt. Nu worden de toespraken wél fel, met verwijten van onverdraagzaamheid en gebrek aan liberaliteit.<sup>151</sup>

De tegenstanders van de gewraakte artikelen 2: ‘Ieder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid’, en 8 dat het recht van placet impliciet afschaft, schenken eveneens klare wijn. Zij vrezen dat nu het hek van de dam gaat. Pausen zullen zich gaan bemoeien met Nederland en de verspreiding van gevaarlijke stelsels is niet meer te keren. Zij bepleiten een typisch verlicht-conservatieve optie: de waakzame staat die actief toezicht houdt op de bevolking, haar gedrag en haar geloof en die geroepen is haar op te voeden in redelijkheid en verdraagzaamheid. Volgens Opperdoes Alewijn ‘bestaat [die] bij alle wel-denkenenden; maar deze christelijke deugd heeft het zo nodig, algemeen aangekweekt en bestendigd te worden’.<sup>152</sup> Smit en Uytwerf Sterling beamen dit en Bijleveld en Smit vragen om actief toezicht op de kerk, met het recht van placet als noodzakelijk instrument. Nedermeijer van Rosenthal is wel voor godsdienstvrijheid maar niet zonder het recht van placet voor noodgevallen.

Het recht van placet is een lastige kwestie.<sup>153</sup> In 1847 is het tweede boek van het nieuwe wetboek van strafrecht met 15 tegen 41 stemmen verworpen omdat het recht van placet ontbrak en nu verlangt de regering zelfs dat de Kamer dat noodzakelijke recht in de grondwet schrapt.<sup>154</sup> Duymaer van Twist doen zijn best om uit te leggen dat de Kamer nu als constituant een andere taak heeft dan een jaar geleden. Toen moest zij de samenhang van wetten bewaken en daarin was het placetrecht voor velen onmisbaar. Gevers van Endegeest

<sup>149</sup> *Ibidem*, 795.

<sup>150</sup> Van Naamen stelt: ‘Wij zelven (...) durven dat punt nauwelijks aanroeren, uit vrees voor de palen eener gematigde discussie te overschrijden’, en minister Mutsaers: ‘Bovendien de polemiek behoort op het gebied van het journalismus, niet in het parlement; re- en dupliek behooren te huis in de pleitzaal, niet alhier’. *Ibidem*, 776, 793

<sup>151</sup> Minister Lichtenvelt is ongebruikelijk helder tegen Van Dam: ‘De spreker uit Gelderland heeft in eene onjuiste en onlogische gevolgtrekking, aan mijne woorden ontleend, voedsel gevonden voor eene overdrevene ligtgeraaktheid’. *Ibidem*, 799.

<sup>152</sup> *Ibidem*, 784.

<sup>153</sup> Zie ook: Bos, *Souvereiniteit en Religie*, 411.

<sup>154</sup> Uytwerf Sterling pepert de vergadering dit, in zijn ogen inconsequente, gedrag goed in. Hij ziet zijn medeleden terugkrabbelen: ‘Hoe kon men nu bij mogelijkheid veronderstellen, dat diezelfde Vergadering, op enkele uitzonderingen na uit dezelfde leden zamengesteld als in 1846 - 1847, over het regt van placet anders zoude denken, en stemmen vóór de afschaffing?’ *Handelingen 1847-1848*, 787.

benadrukt dat nu, in 1848, de afschaffing in het bredere verband van ontwikkeling en groei van vrijheid gezien moet worden. Van Goltstein, opnieuw weloverwogen en zorgvuldig gedocumenteerd, betoogt echter dat het recht van placet wel past in de nieuwe grondwet, omdat het onder het beslag van de ministeriële verantwoordelijkheid valt. Deze redevoeringen zijn de ijkpunten voor de anderen.

De enige antirevolutionair, Mackay, aanvaardt de volledige godsdienstvrijheid en – ‘weg met het placet!’ – de vrijmaking van de katholieken. Daarmee kan hij de discriminatie van de orthodox-protestanten en de bevoogding door de overheid van de Nederlandse Hervormde Kerk des te beter aan de kaak stellen.

De voorstanders hebben het makkelijk: zij beschikken over het gezond-verstandargument dat handhaving van het placet in combinatie met de vrijheid van drukpers een anomalie is. ‘Zoolang gij het recht van drukpers laat bestaan, zal elke preventieve maatregel uwe onmagt aantoonen en slechts strekken om bij elke gelegenheid, waar gij dien wilt toepassen, de hartstogten gaande te maken.’<sup>155</sup> Het praktische argument dat het recht nooit gebruikt is, overtuigt de echte tegenstanders evenmin. Het hoofdstuk wordt met 42 - 14 stemmen aangenomen. 8 van de 14 tegenstemmers hebben gesproken, en alle acht hebben zij (soms naast andere redenen) het ontbrekende placetrecht genoemd als motief voor hun negatieve stem.<sup>156</sup> Zij vormen een divers gezelschap: grootprotestantse en antipapistische sentimenten komen in alle stromingen en partijen voor, zoals de stemanalyse laat zien.<sup>157</sup>

Dezelfde dag neemt de Kamer het kleine, onomstreden hoofdstuk VII, ‘Van de Finantien’, zonder debat unaniem aan.

Hoofdstuk VIII, ‘Van de Defensie’, dat de Kamer op 24 augustus behandelt, is evenmin een ontwerp zonder risico’s. De tegenstanders uit de landprovincies keren zich tegen de verplichte zeedienst en het verschil in duur van de dienstplicht tussen de militie en de zeedienst; anderen zijn het oneens met het feit dat dit hoofdstuk zoveel gedetailleerde voorschriften bevat.<sup>158</sup> Dit laatste bezwaar is meer staatsrechtelijk dan conservatief of particularistisch.

De regering kiest ervoor om aan de bezwaren tegen de verplichte zeedienst tegemoet te komen, zodat het gevaar van verwerping door de gezamenlijke vertegenwoordigers van de landgewesten geweken is.<sup>159</sup> Het provincialisme ligt er in de redevoeringen soms zo dik op dat

<sup>155</sup> *Handelingen 1847-1848*, 777, uitspraak van De Jong van Beek en Donk.

<sup>156</sup> De tegenstemmers zijn: Bijleveld, Van Dam van Isselt, Egter, Van Goltstein, Hiddema Jongmsma, Hooft, Van Leeuwen, Van Naamen, Nedermeijer van Rosenthal, Opperdoes Alewijn, Smit, Telting, Timmers Verhoeven en Uytwerf Sterling.

<sup>157</sup> Albers, *Geschiedenis van het herstel der hiërarchie*, 143 e.v., geeft een genuanceerde analyse van de rooms-katholieke emancipatie in de grondwet van 1848.

<sup>158</sup> De militie is gedurende vijf jaar slechts zes weken per jaar verplicht te oefenen, terwijl zeedienst betekent dat de lotelingen twee jaar zonder onderbreking onder de wapens zijn.

<sup>159</sup> Van de negen leden die zich uitgesproken hebben tegen de verplichte zeedienst, komen er zes uit de buitengewesten: Storm van ‘s Gravesande (Overijssel), Van Harencarspel (Gelderland) en de Brabantse vertegenwoordigers Romme, Luyben, Sasse van Ysselt en De Jong van Beek en Donk. Het nieuwe artikel 4 bepaalt: ‘Er is steeds eene nationale militie, zooveel mogelijk zamen te stellen uit vrijwilligers, om te dienen, hetzij te land hetzij ter zee, op de wijze in de wet bepaald’.

Schooneveld, afkomstig uit Zuid-Holland, zijn collega's waarschuwt niet uit het oog te verliezen dat 'zij gansch Nederland vertegenwoordigen, en niet deze of gene provincie'.<sup>160</sup>

De gedetailleerde voorschriften gaan onder andere over de aanvullende loting voor de militia. Hooft noemt expliciet de loting, en vooral het daarbij horende remplaçantenstelsel, de pest voor het leger.<sup>161</sup> Van Dam van Isselt, Van Goltstein en Verweij Mejan stemmen daarom tegen dit hoofdstuk. De Kamer neemt het ontwerp met 50 tegen 6 stemmen aan. De drie andere tegenstemmers komen uit de conservatieve oppositie.<sup>162</sup>

Hoofdstuk IX, 'Van de Waterstaat', dat de Kamer op 24 augustus behandelt, appelleert eveneens aan conservatieve sentimenten. Dit hoofdstuk bevat voor het eerst de bevoegdheid van Provinciale Staten om in bestaande reglementen van de oude, lokale waterschappen veranderingen aan te brengen.<sup>163</sup> Dit is een regelrecht affront tegen iedereen die de zelfstandige waterschappen ziet als de basis van de plaatselijke zelfstandigheid, een belangrijk element van conservatief denken. Maar niet alleen conservatieven denken er zo over: Anemaet, voormalige negenman en erkend liberaal, opent de discussie met een indringend en met veel cursivering doorspekt betoog tegen de nieuwe bevoegdheid van de Provinciale Staten. Van Leeuwen, één van de meest conservatieve leden, onderschrijft de toespraak van harte en ook Schooneveld betuigt zijn instemming.

Anemaet is echter niet de enige opmerkelijke tegenstander: voor vier van de negen tegenstemmers is hoofdstuk IX het enige ontwerp waar ze tegen stemmen. Naast Anemaet zijn dat Boreel van Hogelanden, Corver Hooft en Mackay.<sup>164</sup> De overigen: Hoffmann, Van Leeuwen, Nederburgh, Opperdoes Alewijn en Schooneveld, hebben tegen meer hoofdstukken gestemd.

Dezelfde dag gaat het bij de behandeling van hoofdstuk X, 'Van het Onderwijs', opnieuw over de toezichthoudende taak van de overheid over de vrijheden van de burgers. Nu gaat het over de verantwoordelijkheid van de staat voor verlicht onderwijs.

Feitelijk is de discussie al gevoerd. Zowel de staatscommissie als de regering zijn voor volledige vrijheid van onderwijs, dit tot grote zorg van een aanzienlijk aantal Kamerleden die in ieder geval het openbaar onderwijs – hét instrument om het volk te verlichten – wil

<sup>160</sup> *Handelingen 1847-1848*, 806.

<sup>161</sup> De grondwet bepaalt dat Nederland een vrijwilligersleger heeft dat aangevuld wordt met lotelingen. Het is toegestaan voor iemand die ingeloot is om een vervanger te laten dienen. In de praktijk betekent het dat armen de plaats innemen van de rijken. Het heeft, blijkens de uitspraak van Hooft, negatieve gevolgen voor het niveau van het leger. *Ibidem*, 806. Zie ook: Amersfoort, 'Voor vaderland en Oranje', 553; Knippenberg, *De eenwording*, 141-142; Van Roon, 'Dienstplicht', 622 e.v., die de negatieve beoordeling van het stelsel danig nuanceert.

<sup>162</sup> Van het door Bevaart in 'Een leger zonder hoofd', 223 e.v., beschreven spanningsveld, met de koning als opperbevelhebber die formeel door de ministeriële verantwoordelijkheid onder de minister van Oorlog ressorteert, is niets te merken.

<sup>163</sup> De Provinciale Staten van Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel beschikken hier al over. Moorman van Kappen e.a. geven in *Tieler- en Bommelerwaarden 1327-1977*, heel aardige verhalen over tegenstribbelende baronnen die de eerste vergadering onder de nieuwe reglementen uit protest boycotten.

<sup>164</sup> Een mogelijke verklaring voor dit merkwaardige stemgedrag zou kunnen zijn dat de tegenstemmers lokale belangen hebben.

beschermen tegen het benauwde en dogmatische bijzonder onderwijs.<sup>165</sup> Zo kan Van Leeuwen voorstemmen omdat het artikel, ‘na de veranderingen die het op onze aandrang ondergaan heeft,’<sup>166</sup> voor hem acceptabel is. Inderdaad is de regering op twee belangrijke punten door de knieën gegaan. Het openbaar onderwijs blijft ‘een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering’, en er zal ‘overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs gegeven’ worden.

Toch zijn daarmee niet alle drempels geslecht. Van Goltstein, die na acht dagen intensief en langdurig vergaderen uitgeput begint te raken – ‘bij de spoedige onafgebroken opvolging van zoovele belangrijke onderwerpen bij onze beraadslagingen, is het bijkans niet mogelijk zijne gedachten naar behoren te regelen’ – legt desondanks helder uit dat het ontwerp nog steeds onaanvaardbaar is. De constitutionele staat – zijn centrale thema – kan alleen maar bestaan als het volk door openbaar onderwijs de mogelijkheid krijgt zijn burgerschapsrechten te kennen én uit te oefenen.<sup>167</sup> Daarmee kiest hij nadrukkelijk stelling tegen het bijzonder onderwijs dat vooral uitgaat van de overtuiging dat onderwijs tot de vrijheid en verantwoordelijkheid van de ouders behoort. Van Haersolte en Nedermeijer van Rosenthal beamen de motivering van Van Goltstein en stemmen, evenals Borski, tegen.

Mackay, de enige antirevolutionair en naast Van Goltstein de belangrijkste spreker, verdedigt de vrijheid van onderwijs als een ouderlijk recht, bij de veel geprezen wet van 1806<sup>168</sup> impliciet erkend maar nooit toegepast, en als een behoefte aan vrijheid die hij ook anderen gunt.<sup>169</sup> Verder weerlegt hij allerlei bezwaren, als zou bijzonder onderwijs dwepers kweken, godsdienstaat aanwakkeren en tot concurrentie leiden. De rooms-katholieken zijn het daar bij monde van Luyben van harte mee eens. Het mag niet baten: Van Goltstein laat zich niet door Mackay en evenmin door Donker Curtius overtuigen. Volgens de minister is onderwijsvrijheid het sluitstuk van de vrijheden van vereniging, godsdienst en het vrij verkeer met hoofden van kerken. De enige taak van de overheid is het toezicht op de scholen en de onderwijzers. De rest van zijn rede – het benadrukken van de aanhoudende zorg van de regering voor voldoende onderwijs – is lippendienst aan de bezwaarden. De Kamer neemt het hoofdstuk aan met 52 tegen 4 stemmen.

Bij de behandeling van hoofdstuk XI ‘Van veranderingen en bijvoegselen’, stemt alleen De Monchy tegen. In de toekomstige herzieningsprocedure vindt hij een tweederde meerderheid in tweede lezing, na Kamerontbinding, te veel van het goede.

<sup>165</sup> Het thema leeft. Zo heeft de synodale commissie van de Nederlandse Hervormde Kerk een adres gepubliceerd waarin zij de vrijheid van onderwijs in hoogdravende taal fel bestrijdt. De Haan, ‘Van staatszorg tot vrijheidsrecht’, 91.

<sup>166</sup> *Handelingen 1847-1848*, 820.

<sup>167</sup> *Ibidem*, 822.

<sup>168</sup> Deze veel gebruikte aanduiding slaat op de onderwijswet van Van de Palm uit 1806, waarin de befaamde zin dat het onderwijs *het voorwerp van aanhoudende zorg der Regering* uitmaakt, voorkomt. De grieven tegen 1806 zijn talrijk. Zie: De Haan, ‘Van staatszorg tot vrijheidsrecht’, 92. De wet van 1806 betekende overigens niet de invoering van openbaar onderwijs, wat een vroege auteur, Boers, *Het beleid van den liberalen staat*, 109, erkent.

<sup>169</sup> ‘Geef ons vrije scholen: wij geven u verdraagzame Christenen, trouwe burgers, ware vaderlanders.’ *Handelingen 1847-1848*, 822.

De herziening staat of valt niet met een gebrekkig kiesreglement in het laatste hoofdstuk XII, 'Additionele artikelen'. De tekortkomingen zijn begrijpelijk; het directe kiesrecht wordt onverwacht en onvoorbereid ingevoerd. Het uiteindelijke voorstel is dan ook niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Na eerdere, zwaar bekritiseerde voorstellen heeft de regering bepaald dat de stemgerechtigden op het platteland en de verkiesbaren in de stad de nieuwe Kamer zullen kiezen.

Van Beeck Vollenhoven toont aan dat het platteland hiermee sterk bevoordeeld is boven de steden. De merkwaardige, hybride aard van het voorstel kan bij De Monchy niet door de beugel, de regionaal sterk verschillende census is voor Opperdoes Alewijn onaanvaardbaar<sup>170</sup> en de verplichte herstemming in het hoofdkiesdistrict<sup>171</sup> (nodig in het geval de meerderheid door geen van de kandidaten wordt gehaald) is voor Faber van Riemsdijk, Van Haersolte en Gevers van Endegeest het grote manco. De anderen zijn het er ongetwijfeld mee eens, maar het feit dat de overgangsbepalingen slechts gelden tot aan de nieuwe kieswet, is voldoende om het hoofdstuk te kunnen accepteren.

De laatste twee hobbels zijn de onvoldoende geregelde schadeloosstelling voor hen die door de nieuwe grondwet een levenslange betrekking verliezen (onacceptabel voor Van Leeuwen, Gevers van Endegeest) en de definitieve afschaffing van alle heerlijke rechten waar Hoffmann, Faber van Riemsdijk en Van Harencarspel niet mee akkoord gaan. Zorgvuldigheid en conservatisme zijn in de toespraken moeilijk van elkaar te scheiden. Met 40 tegen 16 stemmen aanvaardt de Kamer het laatste hoofdstuk. Daarmee breekt het moment breekt aan, waarvan Donker Curtius in zijn laatste toespraak zegt: 'Het zal voor u en mij een gewenscht oogenblik zijn, waarop de laatste onzer redevoeringen zal zijn geëindigd, en een diep stilzwijgen rust en verademing zal aanbrengen'.<sup>172</sup>

*d De herziening in de Dubbele Kamer: onvermijdelijk oponthoud of fase in de acceptatie?*

Na de niet helemaal vlekkeloze aanvaarding van de herziening door de Eerste Kamer is het de beurt aan de op 9 september door alle Provinciale Staten gekozen Dubbele Tweede Kamer.<sup>173</sup> Van maandag 2 tot de avond van zaterdag 7 oktober keurt zij alle hoofdstukken met meer dan de vereiste drievierde meerderheid goed. Het lijkt een formaliteit te zijn maar schijn bedriegt. De behandeling krijgt alle aandacht van zowel de Dubbel Kamer als van de regering die het zich niet kan veroorloven het schip in het zicht van de haven te zien stranden.

<sup>170</sup> 's-Hertogenbosch zal met 20.408 inwoners en een census van f40,00 567 kiezers tellen. Rotterdam daarentegen met 81.081 inwoners en een census van f160,00 slechts 484 kiezers. Voor Opperdoes Alewijn is dit, als overtuigde tegenstander van het directe kiesrecht, bijzaak. Brieffies, 'Opperdoes Alewijn', 105.

<sup>171</sup> In de praktijk sluit dit nagenoeg de mogelijkheid uit dat kiezers van de gewone kiesdistricten kunnen deelnemen aan de herstemming. Wil men dit toch, dan is men genooddaakt de rest van de dag in het hoofdkiesdistrict te blijven.

<sup>172</sup> *Handelingen 1847-1848*, 831. Het uiteindelijke resultaat kan, volgens Spoormans, 'derhalve beschouwd worden als een compromis tussen deze behoudende, de zgn. conservatief-liberalen, en de liberalen rond Thorbecke', 'Oligarchie, monarchie en democratie', 66, en *Met uitsluiting van voorrecht*, 127 e.v..

<sup>173</sup> Vreede roept in 'De pligt der Dubbele Kamer' van 17 september 1848 op tot verantwoorde beraadslaging om de herziening niet onbedacht in gevaar te brengen. Zie ook: Oosterhagen, *Machtenscheiding*, 310-319, en Slijkerman, *Ministeriële verantwoordelijkheid*, 78-80.

Het is te verwachten dat het om dezelfde gevoelige onderwerpen gaat en dat de stemverhouding ongeveer gelijk zal zijn aan die uit de enkele Kamer. Dat klopt grotendeels maar wel met enkele opmerkelijke verschillen in het stemgedrag. Eerst volgt nu de analyse van de stemmingen met vervolgens de toelichting en enkele gedeelten van de belangrijkste debatten. De belangrijkste vraag daarbij is hoe de nieuwe leden het afgeronde pakket van wetten, waaraan zij niets meer kunnen veranderen, beoordelen. Is het een noodgedwongen goedkeuring of doen zij hun best om de nieuwe grondwet te accepteren als een noodzakelijk geworden stap in de verdere constitutionele ontwikkeling van Nederland?

De Dubbele Kamer bestaat uit  $2 \times 58 = 116$  leden. Tijdens de eerste vergadering op 18 september worden de nieuwe leden na onderzoek van de geloofsbriefen toegelaten. De Kamer kiest vervolgens Boreel van Hogelanden tot voorzitter die de zeven afdelingen trekt voor het onderzoek van de twaalf ontwerpen. De commissie van rapporteurs bestaat uit Van Beeck Vollenhoven, Duijmaer van Twist, Van Goltstein, Van Naamen, Van Panhuys, Den Tex en Wichers.<sup>174</sup> Het zijn opnieuw veelal bekende en bekwame prominenten die het onderzoek leiden.

Het stemgedrag komt, zoals gezegd, grotendeels overeen met de enkele Kamer. De uitkomst van de analyse is  $C_r = 1 - 0,95$ . 62 leden die voor alle hoofdstukken gestemd hebben, zijn weggelaten.

<sup>174</sup> Den Tex was van 1842 tot 1846 prominent lid van de Tweede Kamer voor Noord-Holland. De voorzitters van de afdelingen zijn Van Dam van Isselt, Gevers van Endegeest, De Man, Schooneveld, Verweij Mejan en de nieuwbenoemde maar ervaren Van Hall en Cats. Van Hall heeft zijn sporen verdiend als minister van Justitie en Financiën en J. Cats was van 1830 tot 1840 lid van de Tweede Kamer.

Tabel 4: Stemmingsuitslagen van de twaalf wetsontwerpen tot herziening van de grondwet tijdens de zitting van 2 tot 7 oktober 1848 na analyse

| oktober 1848                     | stemmingen |     |    |   |    |      |     |   |    |   |    |    |
|----------------------------------|------------|-----|----|---|----|------|-----|---|----|---|----|----|
|                                  | XII        | III | VI | I | IX | VIII | VII | V | XI | X | II | IV |
| 1 Goltstein, J.K. van            | +          | +   | -  | + | +  | -    | +   | + | +  | - | -  | -  |
| 2 Verweij Mejan, G.W.            | -          | +   | +  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | -  | -  |
| 3 Man, M.J. de                   | +          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | -  | -  |
| 4 Panhuys, J.E. van              | +          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | -  | -  |
| 5 Lycklama a Nyeholt, W.H.       | +          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | -  | +  |
| 6 Faber van Riemsdijk, J.C.      | +          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | -  |
| 7 Hoffmann, M.A.F.H.             | +          | -   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | -  |
| 8 Haersolte, J.C. van            | +          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | - | +  | +  |
| 9 Monchy, E.P. de                | +          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | -  | + | +  | +  |
| 10 Storm, L.D.                   | +          | +   | +  | + | +  | +    | +   | - | +  | + | +  | +  |
| 11 Schooneveld, P.C.             | +          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 12 Mackay, AE.                   | +          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 13 Hooft, G.L.H.                 | +          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 14 Corver Hooft, J.              | +          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 15 Bruijn Kops, C.J. de          | +          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 16 Boreel van Hogelanden, W.     | +          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 17 Anemaet, S.H.                 | +          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 18 Cats Epz., J                  | +          | +   | +  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 19 Vos, H.                       | +          | +   | +  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 20 Naamen, J.S. van              | +          | +   | -  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 21 Nedermeijer van R., J.Th.H.   | +          | +   | -  | + | +  | +    | +   | + | +  | - | +  | +  |
| 22 Smit, H.J.                    | +          | +   | -  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 23 Timmers Verhoeven, P.F.       | +          | +   | -  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 24 Uytwerf Sterling, J.J.        | +          | +   | -  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 25 Wessem, J.C. van              | +          | +   | -  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 26 Noort, F.S. Op ten            | -          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 27 Begram van Jaarsveld, W.C.M.  | -          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 28 Wall, P.A. van de             | -          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 29 Lynden, W. van                | -          | +   | +  | + | +  | +    | +   | - | +  | + | +  | +  |
| 30 Borski, D.                    | -          | +   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | - | +  | +  |
| 31 Dam van Noordeloos, J. van    | -          | +   | +  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | -  | +  |
| 32 Sloet tot Oldhuis, B.W.A.E.   | +          | -   | +  | + | +  | -    | +   | + | +  | + | -  | +  |
| 33 Star Busman, C.               | +          | -   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 34 Nepveu, C.                    | -          | -   | +  | + | +  | +    | +   | + | -  | + | -  | +  |
| 35 Harencarspel, R. van          | -          | -   | +  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | -  | +  |
| 36 Hiddema Jongsma, G.           | +          | -   | -  | + | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 37 Modderman, A.                 | +          | -   | +  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 38 Reede van Oudshoorn, J.F. van | -          | -   | +  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 39 Egter, A.T.F.                 | +          | -   | -  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 40 Bijleveld, J.F.               | +          | -   | -  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 41 Kien, N.P.J.                  | -          | -   | +  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | -  |
| 42 Hogendorp, F. van             | -          | -   | +  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | -  | +  |
| 43 Nienhuis, H.                  | -          | -   | +  | - | +  | +    | +   | + | -  | + | -  | +  |
| 44 Nap, C.M.                     | -          | -   | +  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | -  | -  |
| 45 Bijleveld, F.P.               | -          | -   | -  | - | +  | +    | +   | + | +  | + | +  | -  |
| 46 Nagell C.J.A. van             | -          | -   | -  | - | +  | +    | +   | + | -  | + | +  | -  |
| 47 Cock, H.                      | -          | -   | -  | - | +  | +    | +   | + | +  | - | -  | -  |
| 48 Opperdoes Alewijn, P.         | -          | -   | -  | + | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | +  |
| 49 Leeuwen, G. van               | -          | -   | -  | - | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | -  |
| 50 Ablaing van G., J.D.C.C.W. d' | -          | -   | +  | - | -  | +    | +   | + | +  | + | +  | -  |
| 51 Nederburgh, C.B.              | +          | -   | +  | + | -  | -    | +   | + | +  | + | +  | -  |
| 52 Hooft, D.                     | -          | -   | -  | - | +  | -    | +   | + | +  | + | +  | +  |

De Dubbele Kamer stemt, net als de enkele, volgens één dimensie (de tegenstelling die het stemgedrag bepaalt) met een tegenovergesteld uiteinde. De regering ziet zich ook hier

geconfronteerd met een dubbele oppositie, een gedecimeerde staatsrechtelijke en een conservatieve. Dit is het eerste belangrijke verschil met de stemmingen van augustus 1848.

De staatsrechtelijke oppositie onderscheidt zich opnieuw op de hoofdstukken II, ‘Van de koning’, en IV, ‘Van de Provinciale Staten’. Twee verschuivingen zijn opvallend: allereerst heeft een gedeelte van de oorspronkelijke aanhang van deze groep, zoals Van Dam van Isselt en Duymaer van Twist, besloten om nu voor alle hoofdstukken te stemmen en er is, in de tweede plaats, geen instroom van de tijdelijke leden. Deze oppositie bestaat uitsluitend nog uit Van Goltstein (1), Verweij Mejan (2), De Man (3), Van Panhuys (4), Faber van Riemsdijk (6) en Hoffmann (7). Het is wel zo dat er zich bij de conservatieve oppositie veel sympathisanten bevinden die de brug vormen tussen beide groepen.

Bij de conservatieven, die zich veel beter handhaven, is wel een flink aantal tijdelijke leden te vinden. Van de 20 stemmers tegen het cruciale hoofdstuk III, ‘Van de Staten-Generaal’, zijn er 9 tijdelijk benoemd. Voor de nieuw benoemde conservatieven is I, ‘Van het Rijk’, belangrijker dan voor de zittende leden. Verder valt op dat, behalve de bekende hoofdstukken VI, ‘Van de godsdienst’, en XII, ‘Additionele artikelen’, nu ook IX, ‘Van de Waterstaat’, veel afwijkende stemmen opleveren. Er bestaat geen conservatief sentiment dat zich tegelijkertijd bij al die hoofdstukken manifesteert.

Het tweede belangrijke verschil is de afname van het aantal tegenstemmen bij de verschillende hoofdstukken. Op zich is dat goed verklaarbaar. Nu beide Kamers de herziening aanvaard hebben als een noodzakelijke stap op de constitutionele baan, getuigt het blijven tegenstemmen meer van koppigheid dan van een doordachte overtuiging. Wat in de onderstaande tabel wel opvalt, is dat de afname bij de hoofdstukken III, IV, VI en XII het grootst is. Veel bezwaarde leden leggen zich kennelijk neer bij de nieuwe orde.

*Tabel 5: Percentages van stemmers tegen de herzieningshoofdstukken in de Tweede Kamer (augustus) en de Dubbele Kamer (oktober 1848)*

|                        | I  | II | III | IV | V | VI | VII | VIII | IX | X | XI | XII |
|------------------------|----|----|-----|----|---|----|-----|------|----|---|----|-----|
| percent. tegenst. aug. | 14 | 16 | 27  | 30 | 0 | 24 | 0   | 11   | 18 | 9 | 2  | 29  |
| percent. tegenst. okt. | 15 | 12 | 19  | 12 | 2 | 14 | 0   | 4    | 12 | 4 | 4  | 19  |

Tijdens de algemene beraadslaging voeren 52 leden het woord. Het is de gelegenheid voor de nieuwe leden, en vooral degenen die worstelen met hun bezwaren, om zich te laten horen. Het levert merkwaardige en boeiende redevoeringen op met de leer van het verstoorde evenwicht als constante factor. Van Reede van Oudshoorn, de eerste spreker, hekelt direct al het zogenaamde herstelde evenwicht. Het is juist het meer en meer veld winnende idee ‘in onze nieuwerwetsche staatsregelingen, (...) volgens hetwelk het democratisch element als eene werkelijk bestaande magt in den Staat wordt erkend en gehuldigd’, ten koste van de koninklijke macht.<sup>175</sup> Maar op de vraag of hij alle hoofdstukken zal verwerpen, antwoordt hij met een duidelijk ‘Neen’! Daarvoor heeft hij een opmerkelijk argument. Verwerping is kiezen

<sup>175</sup> *Handelingen 1847-1848*, 883.



voor het stelsel van behoud en dat is eveneens revolutionair. Bovendien is deze afgevaardigde niet blind voor de rechten die hem ‘dierbaar aan het hart’ zijn, zoals de vrijheid van godsdienst en van onderwijs. Uiteindelijk stemt hij tegen I, III en XII. Dit soort redevoeringen komt veel voor. Zo houdt Van Lynden, die in 1850 samen met Mackay en Groen de antirevolutionaire partij zullen vormen, een onversneden conservatief betoog én juicht hij de nieuwe vrijheden hartelijk toe.

Een man die door zijn afkomst en ervaring gewicht in de schaal legt, is Van Hall. In een breedvoerige én toegankelijke rede toont hij aan dat de vastgelegde staatkundige beginselen ‘alle geworteld [zijn] in onze vroegere instellingen, gedeeltelijk duidelijk daarbij erkend, gedeeltelijk in de denkbeelden der natie opgenomen’. Hij somt er een aantal op, waaruit blijkt dat hij zich heel goed realiseert wat de verbeteringen zijn. Het zijn: verbetering van het kiesstelsel, ontbindbaarheid van de Kamers, meer eenheid in het ministerie, doelmatig beheer van en toezicht op de financiën, vrijheid van godsdienst, het recht van vereniging en vergadering dat op de juiste manier beperkt is en, niet in de laatste plaats, de ‘in eenige opzichten versterking van het monarchaal beginsel’.<sup>176</sup> Deze toespraak van een steunpilaar van het vorige ministerie, die kritisch staat tegenover de staatscommissie onder leiding van Thorbecke, kan zijn uitwerking niet missen. Ook al niet omdat na hem De Bosch Kemper en Van Hasselt veel conservatievere betogen houden, maar wel met de nadrukkelijke analyse dat de vernieuwde grondwet geen spoor bevat van de gevreesde en verafschuwde volkssoevereiniteit.<sup>177</sup> Deze drie leden stemmen – en dat is veelzeggend – tegen geen enkel hoofdstuk. Zij staan mede aan de basis van de overtuiging dat de grondwet van 1848 meer Nederlands dan liberaal is.

Aan het eind van de algemene beraadslaging is het duidelijk geworden dat de leden met staatsrechtelijke bezwaren de herziening accepteren omdat de vernieuwde grondwet ook veel verbeteringen bevat. Dat er nog steeds sprake is van een bepaalde mate van evenwicht, waarbinnen de positie van de koning gewaarborgd is, en de (vrijwel volledige) afwezigheid van de volkssoevereiniteit zijn de voorwaarden voor de acceptatie van de meeste hoofdstukken.

Hoofdstuk II was tijdens de eerste lezing cruciaal voor de staatsrechtelijke oppositie. Dat is het nu alleen nog maar voor het groepje van Van Goltstein tot Lycklama à Nijeholt (1 tm 5). Zij spreken nu niet, maar de verklaring van Duymaer van Twist zegt genoeg. In augustus heeft hij tegengestemd in de hoop dat de regering met een aangepast ontwerp zou moeten komen zonder de Raad van State. Nu ligt er een gesloten pakket en heeft het dus geen zin meer tegen te stemmen. Het verklaart het afgenomen aantal tegenstemmen. Bij de anderen die dit hoofdstuk niet kunnen accepteren, leven andere bezwaren. Voor Nepveu (34) en d’Ablaing van Giessenburg (50) is de wettelijke regeling van het ontslag van militairen het breekpunt en

<sup>176</sup> *Ibidem*, 916.

<sup>177</sup> *Ibidem*, 917. De volkssoevereiniteit is volgens De Bosch Kemper ‘een onregt (...) jegens God. Ook ik noem de volkssoevereiniteit een onding dat niet bestaan kan, en dat, zoo het een oogenblik bestaat, de noodlottigste gevolgen kan hebben, zoo als het voorbeeld van Frankrijk leert; maar ik zie dat beginsel niet in de Grondwet geschreven’. Zie ook: Ambagtsheer, *Jhr. Mr. Jeronimo de Bosch Kemper*, 55.

voor Nienhuis (43) de ontbindbare Eerste Kamer en vooral ‘de overdraging van ‘s Konings grondwettig gezag op den volkswil, uitgedrukt in de vergadering der kiescollegien of stemmers, om niet te zeggen, op hen die deze regeren’.<sup>178</sup> Veel conservatiever kan het niet.

Hoewel de bezwaren tegen hoofdstuk III, ‘Van de Staten-Generaal’, het cement zijn van de conservatieve oppositie, spreken er slechts drie leden min of meer uitvoerig. Het zijn Van Reede van Oudshoorn (38), Nepveu (34) en d’Ablaing van Giessenburg (50). Het directe kiesrecht voor de Tweede Kamer is, volgens deze sprekers, een uiting van volkssoevereiniteit en de Eerste Kamer een democratisch verlengstuk waar de geldaristocratie regeert. Het loopt allemaal uit op de *suffrage universel*, op de anarchie. Zij maken nog één keer duidelijk wat de conservatieve bezwaren tegen de nieuwe orde zijn. Gezien het geringe aantal tegenstemmen geldt deze argumentatie niet voor alle vroegere tegenstemmers. Zij aanvaardden, zonder de spookbeelden van wanorde en anarchie, de realiteit door nu voor te stemmen.

Hoofdstuk IV, over de Provinciale Staten, is eveneens een belangrijk hoofdstuk voor de tegenstanders. Dat blijkt niet uit de toespraken. Alleen Van Goltstein (1) houdt een doortimmerd betoog, waarin hij uitlegt dat dit hoofdstuk niet past bij een echte constitutionele monarchie. Het feit dat de wet kan bepalen welk deel van de uitvoerende macht in handen ligt van Provinciale Staten is voor hem het brekpunt. Dit is veel te veranderlijk, te kwetsbaar, waardoor de stabiliteit van de constitutionele monarchie gevaar loopt. De anderen komen alleen met wat praktische bezwaren. Ze hebben er ongetwijfeld meer maar die laten ze nu achterwege. Van Leeuwen (49) zorgt waarschijnlijk voor enige hilariteit als hij omstandig probeert uit te leggen dat hij wel tegenstemt maar dat hij niet gerekend wil worden tot de mannen van behoud en teruggang. Dat klinkt, met in totaal zes tegenstemmen, niet heel overtuigend.

Ook ten aanzien van hoofdstuk VI, ‘Van den Godsdienst’, zijn de standpunten vooraf bekend. Er zijn twee toespraken zonder nieuwe gezichtspunten of pogingen anderen te kwetsen. Van Lynden spreekt zijn vreugde uit over het ontwerp en gebruikt de rest van zijn rede om vurig te pleiten voor de vrijmaking van de Nederlandse Hervormde Kerk die onderworpen is aan een pakket aan beperkende bepalingen van de overheid.<sup>179</sup> De tweede spreker is Van Leeuwen (49), volgens eigen overtuiging geen man van het behoud, maar wel voor het behoud van het recht van placet. Het is nu aan dovemansoren gericht. Geen Kamerlid reageert, de minister weerlegt en het ontwerp krijgt een meerderheid van 100 tegen 14 stemmen.

De behandeling van hoofdstuk X biedt de antirevolutionairen Van Lynden en Mackay een ruime gelegenheid om aan te tonen dat het huidige lager onderwijs de rechten van ouders op christelijk onderwijs beperkt. De klacht is dat openbaar onderwijs de ‘godsdienstige

<sup>178</sup> *Handelingen 1847-1848*, 945.

<sup>179</sup> Van Lynden noemt kort de beperkingen waar de Hervormde Kerk mee te maken heeft ten aanzien van de predikanten: ‘geene verandering van standplaats van een leeraar, zonder Koninklijke approbatie; geene vrijheid ter beroeping van een leeraar, zonder Koninklijke bewilliging, geene ook de minst beduidende verandering in een reglement geldende, zonder Koninklijke goedkeuring; geen synode zonder Koninklijken commissaris; geene benoeming van leden dier synode dan die van den Koning uitgaat; geene andere kerkelijke besturen, dan wier voorzitters eene Koninklijke aanstelling ontvangen hebben’. *Ibidem*, 972.

begrippen' niet eerbiedigt maar verzwijgt.<sup>180</sup> Daarom is de toegekende vrijheid in hoofdstuk X een grote vooruitgang. De verdediging van het openbare onderwijs door Van Dam van Isselt is een onbedoelde bevestiging van de antirevolutionaire grief. Van Dam is van mening dat de eerbiediging van ieders godsdienstige begrippen mogelijk is, waarbij men 'zorgvuldig vermijdt om op de scholen die geschilpunten aan te roeren, welke op de kerkleer betrekking hebben'. Godsdienstig onderwijs moet gaan om aanleren van deugd en inprenten van eerbied voor ouders en wetten en 'vooral voor den Oppersten Bestierder van het heeal'.<sup>181</sup> De grote meerderheid zal de komende jaren steeds bozer reageren op de antirevolutionaire claims voor het wegnemen van belemmeringen voor bijzonder onderwijs.

Tijdens de behandeling van hoofdstuk XII kunnen de tegenstanders nog één keer aandacht vragen voor hun bezwaren én, zoals in het geval van Van Reede van Oudshoorn (38), laten zien dat ze uit het goede hout gesneden zijn. Hij stemt tegen, 'maar niet om eene stelselmatige oppositie tegen de Regering vol te houden, maar dat ik daar waar het voor mij geene miskennis van levensbeginselen gold, bereid was om mede te werken tot oprigting van het nieuwe staatsgebouw'.<sup>182</sup>

Nog één keer komt de afschaffing van heerlijke rechten zonder voorafgaande schadevergoeding aan bod. Die rechten zijn ooit te goeder trouw gekocht als een inkomstenbron en daarom, zo roept Van Leeuwen (49) zijn medeleden toe: 'Edel Mogende Heeren, zeg dan in even goeder trouw: geef dan ook den kooprijks terug'.<sup>183</sup> Het hoofdstuk loopt geen gevaar. De Dubbele Kamer keurt het met 92 tegen 21 stemmen goed. Daarmee brengt zij de herziening tot een goed einde.

Tijdens de behandeling in de Dubbele Kamer hebben veel, meestal conservatieve, tegenstanders het woord gevoerd. Het is echter niet zo dat de Provinciale Staten alleen maar voorzichtige en bedachtzame mannen hebben afgevaardigd om nog één keer elkaar en de toekomstige stemmers te waarschuwen. 62 leden hebben voor alle hoofdstukken gestemd, 21 uit de enkele Kamer en maar liefst 41 tijdelijke leden. Daarvan keren er op enig moment 15 terug in de nieuwe, direct gekozen Tweede Kamer. Dat is het antwoord op de vraag of de Dubbele Kamer de behandeling in tweede lezing ziet als een noodgedwongen goedkeuring of een bijdrage aan de vernieuwing van het staatsverdrag. De conclusie heeft Van Reede al onder woorden gebracht: de Dubbele Kamer heeft meegewerkt 'tot oprigting van het nieuwe staatsgebouw'.<sup>184</sup>

## **v Conclusie**

De 'discussie' tussen de commissie van rapporteurs en Donker Curtius in de zomer van 1848 is een pregnante typering van de kracht en de zwakte van de Tweede Kamer. Daarin raakt Donker Curtius, onervaren, maar in zijn brochures gewend om te zeggen waar het op staat, de

<sup>180</sup> *Ibidem*, 991. De Gaay Fortman, 'Mackay', 151.

<sup>181</sup> *Handelingen 1847-1848*, 995.

<sup>182</sup> *Ibidem*, 1008.

<sup>183</sup> Uitspraak van Van Leeuwen. *Ibidem*, 1008.

<sup>184</sup> Daarmee voltooit zij de 'stille revolutie', zoals Elzinga typeert in, 'Betekenis', 85.

Kamer in haar zwakste plaats. Zij is ‘eene wettelijke fictie’; ze is krachtens de wet het parlement maar, door het ‘filtreerstelsel’, géén volksvertegenwoordiging. De commissie van rapporteurs repliceert dat zij op grond van de ‘bepalingen van eene plegtig bezworene Grondwet bestaat’ en dat ze niet van zins is, door de misprijzende kwalificatie van de minister, zich het gezag te laten ontnemen ‘aan hetgeen door die vertegenwoordiging *nog zal worden tot stand gebracht*’.<sup>185</sup> Hoe de Tweede Kamer dat heeft gedaan, kan samengevat worden in vijf conclusies.

De eerste is dat de Tweede Kamer, op het moment dat koning Willem II tot een vergaande herziening van de grondwet besluit, in het rapport met de 15 hoofdpunten al beschikt over een concreet en eigentijds programma. De Kamer is bereid hiernaar te handelen door in te gaan op de uitnodiging van koning Willem II om samen de herziening ter hand te nemen. Op het moment dat de koning zich andere bondgenoten kiest, blijft het programma het richtsnoer voor de rest van het jaar. Belangrijke hoofdpunten daaruit zijn: handhaving van de Eerste Kamer en het recht van ontbinding van beide Kamers, invoering van volledige ministeriële verantwoordelijkheid en de éénjaarlijkse begroting en – het breekpunt – de verkiezing van de Kamer met één trap.

Hier hangt de tweede conclusie nauw mee samen. De inhoud van het programma is, met uitzondering van het kiesrecht, eigentijds en zelfs redelijk modern te noemen. De Kamer, en niet alleen het hervormingsgezinde midden, is tot deze stap in staat omdat de verschillende onderwerpen uit het programma passen in de leer van de gemengde staat, waarin monarchie, aristocratie en democratie in evenwicht zijn. Het primaat ligt bij de kroon. Zij heeft de leiding; de Staten-Generaal is daarvan afhankelijk om goed te kunnen functioneren. Het is de opdracht van de volksvertegenwoordiging om mee te werken aan het tot stand brengen van goede wetten binnen de kaders van de grondwet en het onafhankelijke, persoonlijke geweten. Deze overtuiging fungeert als politiek-theoretisch raamwerk waarbinnen de Kamer in staat is om actief mee te werken aan de herziening.

Ten derde is de Tweede Kamer niet alleen bereid om mee te werken, zij blijkt daartoe heel goed in staat te zijn. Het optreden van de regering in de zomer en het najaar van 1848 laat zien, een enkele uitglijder daargelaten, dat zij de Kamer niet wil onderschatten. Verantwoordelijk voor het effectieve en daadkrachtige optreden is de *inner circle*, een groep van prominente, deskundige Kamerleden, die op een onnadrukkelijke manier leiding geeft aan het onderzoek van de twaalf herzieningsontwerpen en de debatten in de Kamer. De prominenten zijn leden die op grond van hun inhoudelijke en verbale kwaliteiten vertrouwen en vooral gezag genieten. De afdelingen kiezen hen vaak tot hun voorzitter en ze treden op als rapporteurs bij de grondwetsherziening. Tijdens belangrijke debatten spreken zij het eerst of nemen zij het woord op cruciale momenten. Ze spreken helder, waarmee zij de anderen helpen een standpunt in te nemen en dat onder woorden te brengen. Bovendien kennen ze de procedures en kunnen die in nieuwe gevallen creatief interpreteren. Het is een open groep van ongeveer tien leden, afkomstig uit alle stromingen die, afhankelijk van het onderwerp,

<sup>185</sup> Cursivering is van mijn hand.

aangevuld wordt met gezaghebbende ‘specialiteiten’. In ieder geval horen Van Goltstein, Duymaer van Twist, Nedermeijer van Rosenthal, Schooneveld, Van Panhuys en Verweij Mejan er toe. Van Dam van Isselt, op eigen wijze liberaal en antipapist, hoort er min of meer bij. Meer aan de rand bevinden zich de rooms-katholieken Luyben en Mutsaers en de financiële specialisten De Monchy en Van Rijckevorsel (die daarin nauw samenwerken met Duymaer van Twist en Verweij Mejan). De Kamer functioneert en zij bepalen op welke manier. Deze derde conclusie is één van de twee belangrijke ontdekkingen van dit hoofdstuk.

De vierde conclusie is het antwoord op de vraag hoe het komt dat de herziening, met het door de meerderheid verfoeide directe kiesrecht en de te ruim bemeten rechten op vereniging en vergadering, op de vrijheid van godsdienst en onderwijs, toch tamelijk probleemloos tot stand komt. Het antwoord luidt dat de pijnlijke typering van Donker Curtius dat de Kamer ‘eene wettelijke fictie’ is, een juiste constatering is. De Tweede Kamer beschikt over een duidelijke overtuiging en ze weet hoe die in de praktijk gebracht moet worden, maar het fundament, het draagvlak ontbreekt. Het mandaat vanuit de ondoorzichtig gekozen Provinciale Staten zal met de aanvaarding van de nieuwe grondwet vervallen en de meerderheid weet tijdens de herziening al, dat zij niet bereid is mee te dingen naar de onzekere gunst van de kiezers. Als het erop aankomt, zoals blijkt uit de stemming over hoofdstuk VI waarin het recht van placet ontbreekt, durft die meerderheid niet door te bijten. In 1847 heeft de Kamer een wet met 15 tegen 41 stemmen vanwege het ontbreken van het recht verworpen, maar een jaar later neemt dezelfde Kamer hoofdstuk VI, eveneens zonder dat recht, aan met 42 tegen 14 stemmen. Natuurlijk speelt de koninklijke pressie een rol maar de wetenschap dat de tijd van de oude Kamer voorbij is, weegt veel zwaarder.

De vijfde conclusie gaat ook over de ruime aanvaarding van de twaalf ontwerpen. Hier bewijst zich de validiteit en de bruikbaarheid van stemanalyses volgens *interspace politics*, de tweede grote ontdekking van dit hoofdstuk. Het blijkt dat de oppositie verdeeld is in een staatsrechtelijke variant met bezwaren tegen de handhaving van de Raad van State en de niet voldragen bepalingen over de Provinciale Staten, en een conservatieve oppositie die zich tegen het directe kiesrecht en een gekozen Eerste Kamer keert. De leden van deze twee vleugels zijn op grond van hun onafhankelijkheid niet bereid, misschien zelfs niet in staat, om met elkaar stembusafspraken te maken. Ook al zouden ze dat wel willen dan nog is een meerderheid buiten bereik. Dat heeft te maken met een overweging die in de Dubbele Kamer meerdere keren het stemgedrag bepaalt. Van Reede van Oudshoorn, antirevolutionair en conservatief, stemt toch voor negen van de twaalf ontwerpen om de ‘rechten die hem dierbaar aan het hart zijn’. Uiteindelijk maken veel leden de afweging om hun verlies te accepteren, omwille van het vele goede dat de herziening het land zal brengen.

Kortom: de combinatie van de vele tekortkomingen in de bestaande grondwet en de vastbeslotenheid en daadkracht van de liberale leiders én de medewerking van een ervaren en terughoudende Tweede Kamer bezorgen in 1848 Nederland een grondwet die zowel ‘uitvloeijsel (...) van eene algemeen en diep gevoelde behoefte’ is, als ‘het opgedrongen kunstwerk’ van vastbesloten en visionaire liberalen.