



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)*. [Thesis, externally prepared, Universiteit van Amsterdam].

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.

Terugblik en conclusie

Dit boek is een kort antwoord op de vraag naar de continuïteit in het functioneren van de Tweede Kamer rond de grondwetsherziening van 1848, verpakt in een lang verhaal. Belangrijke recente literatuur wijst de herziening aan als de bron van de belangrijkste veranderingen sinds de stichting van het koninkrijk in 1815 tot de opkomst van de politieke partijen vanaf de jaren zeventig van de negentiende eeuw. De essentie van dat betoog is dat de veranderingen zo groot en zo fundamenteel zijn dat 1848 geldt als het geboorte-uur van een nieuwe Tweede Kamer. Deze studie toont aan dat daar om tenminste drie redenen het nodige op af te dingen is.

De eerste reden is dat er in de literatuur een onvoldoende besef is van de kracht en duurzaamheid van de geleidelijke veranderingen die sinds 1840 (en voor een deel ook eerder), vaak met de nodige moeite, gerealiseerd zijn. De tweede reden is dat er vrijwel niet wordt ingegaan op het dagelijkse functioneren van de Kamer voor 1848. De expliciete vraag hoe een vergadering van 58 leden werkt en wie daarin de regie voeren, wordt in geen enkele studie rechtstreeks gesteld. De derde reden is het gemis aan een geschikt instrument om de essentiële bron die de stemmingen zijn, te kunnen onderzoeken.

In de jaren veertig maakt de Tweede Kamer een aanzienlijke ontwikkeling door, zoals het onderzoek in deel II laat zien. In 1839-1840 legt de koning zich in het Verdrag van Londen neer bij een definitieve afstand van België en komen de gevolgen van het rampzalige financiële beleid van Willem I aan het licht. De herziening van de grondwet is dan niet alleen noodzakelijk maar ook dringend geboden. De belangrijkste geschreven en ongeschreven rechten en bevoegdheden die de Tweede Kamer weet te verwerven, zijn de vertrouwensregel, de individuele of strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en de tweejaarlijkse begroting. Er heerst nog veel onduidelijkheid over de precieze inhoud van die rechten maar er wordt niet getornd aan het bestaan ervan.

Vanaf 1840 treedt een nieuwe generatie van prominente Kamerleden aan die heel snel het functioneren van de Kamer gaat bepalen. De prominenten zijn veelal voorzitter van de afdelingen, bemannen belangrijke commissies en tijdens de debatten zijn zij in staat hun standpunt op een duidelijke en toegankelijke manier te verwoorden. Als er zich onverwachte problemen in het debat of rond procedures voordoen, zijn zij in staat om het probleem te analyseren en de Kamer een oplossing voor te leggen.

Deze prominenten zijn de initiatiefnemers van de herziening van het oude reglement van orde dat zij in overeenstemming willen brengen met de nieuwe rechten en het nieuwe elan waarmee zij het Kamerwerk uitvoeren. De prominenten spelen ook de hoofdrol in het steeds sterker wordend pleidooi, in levendige debatten over het adres van antwoord, voor een nieuwe herziening van de grondwet die een oplossing moet bieden voor enkele constitutionele beperkingen in de samenwerking tussen Kamer en regering (ontbreken van het recht van amendement en van Kamerontbinding). Dit initiatief blijft zonder resultaat, zeker nadat

Thorbecke in 1844-1845 met zijn negenmannenvoorstel de Kamer en niet de koning het initiatief tot een vergaande herziening wil geven.

De in deze studie voor het eerst systematisch toegepaste analyse van de stemmingen maakt in de eerste plaats zichtbaar welke tegenstelling (voor 1848 één of twee, erna altijd één) het stemgedrag van de Kamerleden bepaalt en, in de tweede plaats, hoe groot het draagvlak van de regering is in de Tweede Kamer. Het blijkt dat er nooit in blokken, groepen of 'partijen' gestemd wordt, maar dat de steun voor de verschillende wetsontwerpen geleidelijk toe- of afneemt, afhankelijk van de kant van waarneming. De Kamer is niet in te delen in partijen, hooguit in enkele stromingen. De onafhankelijkheid van de Kamerleden is, voor én na 1848, te groot en te belangrijk om strikte indelingen te kunnen maken. Deze losse binding schept ruimte voor krachtige persoonlijkheden, wat prominenten bijna altijd zijn, om veel grotere invloed uit te oefenen dan wat van een individueel Kamerlid meestal verwacht kan worden.

1848 is, met de opgedane ervaringen in de jaren veertig, een 'openbare les' voor de Tweede Kamer, waarin zij, onder de niet geringe druk van de omstandigheden die koning Willem II hoog opvoert, moet laten zien waarvoor zij staat, hoe zij werkt en wat de resultaten daarvan zijn. Voor de prominenten is het een *finest hour*, ook al is het hun laatste uur onder de oude bedeling. In maart zijn zij in staat om de koning de contouren voor een omvangrijke herziening aan te reiken, al loopt dit spoor, door de bekende samenloop van omstandigheden, al heel snel dood. Het betekent geenszins het eind van hun invloed. In de commissie van rapporteurs dwingen zij minister Donker Curtius tot enkele wezenlijke concessies en tijdens de behandeling van de twaalf herzieningsontwerpen voeren zij de meeste debatten op hoog niveau. De analyse van het stemgedrag in 1848, met de ene dimensie en de twee tegenovergestelde uiteinden, maakt de twee verschillende opposities nauwkeurig zichtbaar. Zij laat zien tegen welke verschillende hoofdstukken de afzonderlijke opposities zich gekeerd hebben. Dit verdeelde verzet is niet in staat om de herziening in gevaar te brengen.

De nieuwe grondwet bevestigt de eerder ingezette veranderingen, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid en het financiële toezicht op de regering, en zij breidt die verder uit, zoals de Kamer dat al jaren graag gewild heeft. Deze verworvenheden zijn in ieder geval een kroon op haar werk. Dat neemt niet weg dat zij, ten aanzien van het directe kiesrecht en de toegekende vrijheden van godsdienst en onderwijs, veel meer krijgt dan ze voor zichzelf en voor het land wenselijk acht.

De Tweede Kamer blijkt in 1848 over een aanzienlijk constitutioneel en parlementair kapitaal te beschikken dat in eerdere jaren verworven is.

De overgang naar de nieuwe bedeling verloopt niet al te soepel. Dat komt, in de eerste plaats, door het aantreden van een nieuwe, grotendeels onervaren, assertieve generatie Kamerleden die zich in meerderheid liberaal noemt. Liberaal zijn betekent voor velen niet veel meer dan dat zij de 'nieuwe beginselen' toegedaan zijn. Zij bepalen per geval wat dat in de praktijk inhoudt. De tweede reden voor de hortende overgang is veel belangrijker. Het dwingende

optreden van Thorbecke, eerst als Kamerlid en vanaf 1 november 1849 als minister, compliceert de verhoudingen binnen de Kamer en de omgang met de regering aanzienlijk.

Thorbecke heeft uitgesproken opvattingen over de organieke wetten die van Nederland een moderne, goed georganiseerde staat moeten maken; een staat waarin de verschillende onderdelen en functies een duidelijke plaats aangewezen krijgen. Het ministerie Donker Curtius - De Kempener heeft, volgens Thorbecke, in 1848 bewezen volstrekt onbekwaam te zijn om de vereiste organieke wetten tot stand te brengen. Het ten val brengen van dit ministerie is daarmee de belangrijkste opdracht voor 1849. In acht maanden is deze klus geklaard.

Het is niet zo dat de Kamer een willoos instrument is in de handen van Thorbecke, of dat er geen sprake zou zijn van continuïteit in haar optreden. Dat blijkt uit de weigering om de door Thorbecke gewenste zelfstandige rapporteurs op te nemen in het reglement van orde. De Kamer is al in 1842 en 1844 tot de conclusie gekomen dat zelfstandige rapporteurs hoogstwaarschijnlijk geen verbetering zijn. De meerderheid deelt in 1849 deze overtuiging.

De prominenten, met hun subtiële gezag op grond van kennis, ervaring en spreekvaardigheid, hebben het aanvankelijk moeilijk om de continuïteit gestalte te geven. Voor de liberale meerderheid is Thorbeckes woord (meestal) wet. Maar, de prominenten zijn er nog steeds in die lastige beginperiode en de verversing van hun kring met nieuwe Kamerleden zet zich door.

Als minister maakt Thorbecke het de prominenten eveneens moeilijk. Zijn grote organieke wetten zijn zo goed en de verdediging zo helder en beknopt dat het verkennende en analyserende werk, waar de prominenten zo goed in zijn, bijna niet nodig is. Het handjevol conservatieven en antirevolutionairen dat uiteindelijk tegenstemt, is een geïsoleerde en ongevaarlijke minderheid die met *dédain* behandeld mag worden.

De prominenten komen veel beter tot hun recht als Thorbecke er niet is of als hij zich afzijdig houdt. Dat is vooral het geval tijdens de laatste twee jaar van zijn ministerie, als grote organieke wetten uitblijven. Het is de tijd van Van Bosse die zijn talrijke belastingwetten in de Kamer verdedigt. Dan blijkt dat de Kamer haar vorm hervonden heeft. De prominenten leiden het onderzoek van de ontwerpen en zij regisseren de debatten als vanouds.

Een onomstotelijk bewijs van continuïteit is de verwerping van Van Bosses liberale wet op de belasting van renten uit kapitalen. De Kamerleden stemmen vooral naar hun eigen, zelfstandige, onafhankelijke overtuiging die zwaarder weegt dan het liberalisme van Van Bosse en zelfs van Thorbecke.

De grote constante in het optreden van de Tweede Kamer van 1840 tot 1853 is dit onafhankelijke stemgedrag, zichtbaar gemaakt in de stemanalyses vanaf 1840. Het gaat meestal om analyses met één dimensie, soms met twee, met een tegenovergesteld uiteinde en vooral: met een geleidelijk aflopende (of toenemende) steun voor de regeringsvoorstellen. Het Kamerlid bepaalt namelijk in de meeste gevallen zelf hoe hij stemt.

Dat neemt niet weg dat er vanaf 1848 het nodige verandert. De analyses van de stemmingen geven daarvoor aanwijzingen. In de eerste plaats is het vanaf 1849 minder vaak nodig om

stemmingen te verwijderen die wijzen op een tweede, stembepalende tegenstelling. Het betekent dat de bandbreedte in de opvattingen van de Kamer minder groot is, vooral veroorzaakt door een grotere homogeniteit van de nieuwe vertegenwoordigers en door het optreden van dominante prominenten als Thorbecke, Groen van Prinsterer, Van Hall, Van Zuylen van Nijvelt en vele anderen.

Deze versmalling hangt nauw samen met de tweede verandering, het hiervoor genoemde aantreden van een nieuwe generatie parlementariërs die extravert is, minder gevoelig voor traditionele gezagsverhoudingen en harder, zoals Van Sonsbeek, Van Spengler en vooral Nedermeijer van Rosenthal moeten ervaren. De politisering van de debatten, die voor 1848 beslist niet afwezig was, neemt door dit optreden vanaf 1849 aanzienlijk toe.

De grootste verandering is de invloed die Thorbecke, zeker op langere termijn, heeft op de richting waarin de Tweede Kamer zich ontwikkelt. Volgens Thorbecke vereist de tijd een direct gekozen en volstrekt onafhankelijke volksvertegenwoordiging zonder binding aan de kiezer en zonder partij- of fractiedwang. Het enige wat telt, is de eigen overtuiging, het eigen geweten. Het geluid van het onafhankelijke geweten klinkt de Kamerleden van voor 1848 heel vertrouwd in de oren. Hoe vaak hebben zij daar zelf niet mee geschermd?

Deze nieuwe Kamer dient geëquipeerd te zijn met voldoende rechten, zoals het recht van amendement, van enquête, de volledige ministeriële verantwoordelijkheid met het koninklijke recht van Kamerontbinding. Ook dit is niet specifiek thorbeckiaans. De kring rond Duymaer van Twist, Van Goltstein en Schooneveld heeft daar lang en vasthoudend voor gepleit.

Wel nieuw is de compositie van de vernieuwingen. Thorbeckes historistisch-idealistische visie op de geschiedenis en het heden verschaffen hem de rotsvaste overtuiging aan de spits te staan van de staatkundige ontwikkelingen van Nederland temidden van de belangrijke Europese staten. Wat hij doet heeft een uitgesproken moderne, toekomstgerichte glans. Zijn legalisme, ofwel hoogachting van de wet, in combinatie met zijn dwingend leiderschap stellen hem in staat te breken met het verleden op die onderwerpen waar bestaande structuren met veel openlijke en verborgen gebreken goedbedoeld maar weinig doordacht in stand gehouden werden. En bovenal, Thorbecke bevrijdt de Kamer met de directe verkiezingen van de last van de besloten netwerken en het bijbehorende cliëntelisme dat onlosmakelijk verbonden is met de verkiezing van de Kamer door de Provinciale Staten. Dat er nieuwe netwerken en nieuwe vormen van sturing ontstaan, doet aan deze bevrijding niets af.

Betekent dit de geboorte van een nieuwe Tweede Kamer? Nee. De Tweede Kamer blijkt over niet geringe, duurzame kwaliteiten te beschikken waarmee zij de storm van 1848 en de directe verkiezingen doorstaat. Sterker nog, deze kwaliteiten blijken nodig om het verwarrende en soms chaotische eerste jaar door te komen en, na de dominantie van Thorbecke als minister, haar vroegere, vruchtbare werkwijze te hervinden. Die blijkt soepel genoeg om nieuwe leden en nieuwe rechten te integreren.

Daarmee doet deze studie recht aan het optreden van de Tweede Kamer in 1848, rehabiliteert zij haar functioneren tijdens de jaren veertig en nuanceert zij het tegenwoordige, soms eenzijdige beeld over haar functioneren in de eerste jaren na de grondwetsherziening.