

## 4. De Grondwet van 1848: wiens werk?

De grondwetsherziening van 1848 is onmiskenbaar de meest radicale vernieuwing van het Nederlandse constitutionele bestel van de negentiende en twintigste eeuw. Afgezien van het mislukte experiment met de eerste democratie in Nederland aan het einde van de achttiende eeuw, is er vóór en na 1848 nooit van zulk een fundamentele verandering sprake geweest. In de Nederlandse verhoudingen kan men zelfs spreken van het ‘wonder van 1848’: de Nederlandse politieke cultuur is immers nooit echt geschikt geweest voor stelselmatig doctrinair nadenken over de constitutie, noch voor samenhangende institutionele vernieuwing. Daarvoor is het Nederlandse bestel, vanaf het ontstaan van de Republiek, te veel gekenmerkt door een combinatie van pragmatisme en behoudsgezindheid.

Dat het in 1848 niettemin is gelukt zulk een samenhangende hervorming tot stand te brengen, verdient meer uitleg en verklaring dan het feit dat bijna elke poging tot constitutionele hervorming gedoemd is geweest te mislukken of in betrekkelijk detaillistisch gepruttel te eindigen. Men denke slechts aan de valse starts in de negentiende eeuw van 1831 en 1844 en het halve werk van 1840, ook al mag de invoering van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers en tegelijk de invoering van tweejaarlijkse begrotingen niet worden onderschat. Dat betekent niet dat het Nederlandse politieke bestel niet in staat is tot verandering en modernisering, maar het gebeurt niet met behulp van een doordachte constitutionele operatie, maar liever buiten de Grondwet om of met behulp van kleine wijzigingen die pas op langere duur grote gevolgen laten zien.

Constitutionele vernieuwing gebeurde en gebeurt in Nederland niet op grondslag van een *grand design*. Behalve dan in 1848.

In dit analytische intermezzo is het dienstig om eerst te kijken naar wat er in 1848 allemaal werd vernieuwd en ook wat bleef behouden. Vervolgens kunnen we bepalen of er van een fundamentele hervorming sprake is geweest en ten slotte beantwoorden we de vraag op wiens conto de hervorming van 1848 moet worden geschreven. Was het alleen of in hoofdzaak Thorbeckes werk, of waren ook anderen daarvoor nodig?

De belangrijkste vernieuwingen in de Grondwet van 1848 zijn te vinden in de hoofdstukken 2, 3 en 4 die handelen over respectievelijk de Koning en regering, de Staten-Generaal en het decentrale bestuur. Die hebben ook de meeste en heftigste discussie in en buiten het parlement opgeleverd. De andere hoofdstukken zijn weliswaar niet ongewijzigd gebleven, maar hebben min-

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
40  
41  
42

der reden tot opwinding gevormd, met uitzondering van enkele bepalingen over de godsdienst (hoofdstuk 6) en over het onderwijs (hoofdstuk 11).

Bepalingen over territorium en Nederlanderschap (hoofdstuk 1) blijven in 1848 grotendeels onveranderd, wat ook geldt voor de bepalingen over koningschap en erfopvolging, in hoofdstuk 2. Dat laatste is niet toevallig. Juist de radicale ontwerpers van de constitutie, die toch al voor halve republikeinen werden aangezien, wilden voor dat verwijt geen enkele aanleiding geven, omdat dit aan succes op de terreinen waar het om ging alleen maar in de weg zou staan. Wel is er aan de bepalingen erover het een en ander versoberd en vereenvoudigd, zoals in het algemeen vereenvoudiging en versobering voorop heeft gestaan alsmede, zoals al gezegd, deconstitutionalisering.

De meest geharnaste discussie over de grondrechten in hoofdstuk 1 gaat over het in de Nederlandse grondwet volledig nieuwe recht van vereniging en vergadering. Ook de ‘negenmannen’ hadden het niet in hun voorstellen opgenomen. Omdat deze exemplarisch is voor de wijze waarop, in geval van conflict, geprocedeerd moest worden om de voorstellen van de commissie-Thorbecke te transformeren tot grondwets tekst, wordt op de voortgang van het nieuwe artikel 10 hier dieper ingegaan.

De commissie-Thorbecke formuleert het in haar rapport aldus: ‘Het recht der ingezetenen om zich te vereenigen wordt erkend en door de wet aan geene bepalingen, dan tot verzeekering der publieke orde, onderworpen’. Net als bij de persvrijheid (art. 8) is er de noodzaak van wettelijke beperkingen, maar de formulering maakt wel duidelijk dat het grondrecht niet voor kleinigheden opzij kan worden gezet.

De regering is behoedzamer, want zij schat het risico van oproer hoger dan de commissie. Tegelijkertijd echter vat zij de zaak ruimer op dan de commissie, door niet alleen de *vereniging* onder het grondrecht te brengen maar ook de *vergadering*. Donker Curtius herinnert zich als advocaat van de Afscheidenen de treurige processen tegen de politie-invallen tijdens hun bijeenkomsten, ook al waren zij formeel geen vereniging. Dat leidt hem tot de formulering in het regeringsontwerp: ‘Het recht der ingezetenen tot vereniging en vergadering wordt erkend, behoudens eene wet, de uitoefening daarvan regelende in het belang der openbare orde’. In zijn Bijdrage drijft Thorbecke nogal de spot met deze tekst, omdat naar zijn opvatting het tweede deel van het artikel terugneemt wat het in het eerste deel heeft gegeven. Tot op zekere hoogte is dat waar, maar dat hijzelf de *vergadering* niet in zijn ontwerp had staan, laat hij gemakshalve onbesproken.

De Tweede Kamer is nog heel wat voorzichtiger dan de minister. In het voorlopig verslag verwijst zij naar de Belgische Grondwet, die twee afzonderlijke bepalingen kent: een voor het *droit de s’assembler* (vergadering) en

328 een andere voor het *droit de s'associer* (vereniging). Het recht van vereniging is vrijwel even sterk geformuleerd als dat van de commissie-Thorbecke, maar het recht van vergadering wordt alvast beperkt doordat de bijeenkomst '*paisiblement et sans armes*' dient plaats te vinden. Voorts is er een zware beperking voor bijeenkomsten '*en plein air, qui restent entièrement aux lois de police*'. Moet iets dergelijks niet ook in onze eigen Grondwet gebeuren?

Voor een splitsing in twee afzonderlijke bepalingen voelt de regering, blijkens de memorie van antwoord, niets. Door verwijzing naar de wet, zoals in haar voorstel gebeurt, houdt zij ruimer vrijheid tot regulering en beperking van zowel vereniging als vergadering dan in de Belgische constructie. Zij geeft alvast in een paar ruwe termen aan wat er in zo'n wet zou moeten staan.

Te ruw blijkbaar voor de Kamer, want die komt in haar 'algemeen verslag' met een tekst die verdacht veel lijkt op een amendement door uit te spreken 'dat het regt van vereeniging en vergadering alleen erkend werd, behoudens de voorwaarden en de wijze van uitoefening door de wet te regelen'. Dat leidt tot actie bij de minister, want die komt prompt met een nota van wijziging, waarin de bepaling tweeledig wordt gemaakt: 'Het regt der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend. De wet regelt de uitoefening van dat regt in het belang der openbare orde'. De Kamer blijft ontevreden en bepleit in een nader algemeen verslag om beter aan te sluiten op haar quasi-amendement dan nu door de regering is gebeurd. Opnieuw geeft Donker Curtius toe, door in een tweede nota van wijziging de tweede zin van de bepaling als volgt te formuleren: 'De wet regelt en beperkt de uitoefening van dat regt in het belang der openbare orde'.

In de plenaire vergadering blijft nog veel vrees hangen dat dit nieuwe grondrecht de kat op het spek zal binden en dat het goed functioneren van het openbaar bestuur in de waagschaal wordt gesteld, vooral in bijzondere omstandigheden van oorlog en dergelijke. Minister Donker vindt echter dat de Grondwet niet wordt geschreven voor zulke omstandigheden, daar moet de wet nu juist in voorzien. Hij probeert de zaak weer in het principiële vlak te trekken door zijn verklaring: 'Ik geloof [...] dat de Grondwet ook bepaaldelijk strekt en strekken moet om regten en vrijheden te erkennen, en die daardoor te verzekeren; neem die uit de Grondwet weg, en deze wordt tot een ligchaam zonder geest.' De Tweede Kamer legt zich er vervolgens bij neer. Met acht en veertig tegen acht stemmen aanvaardt zij het eerste hoofdstuk.

De Eerste Kamer is nog heel wat ongeruster dan de Tweede. In het voorlopig verslag ziet zij een opeenstapeling van onheil op komst, doordat het kiesrecht rechtstreeks aan 'onbevoegden' wordt verschaft, die zich dan ook nog vrijelijk kunnen verenigen en vergaderen voor heilloze doeleinden, ter-

wijl tegelijkertijd aan de Eerste Kamer haar positie als bolwerk van de Kroon wordt ontnomen. Daar kan niets goeds van komen.

Zelfs de altijd zo gematigde Van Nes, die zich het ongemak herinnert van de nodeloze repressie tegen de Afgescheidenen, maakt zich nog in de plenaire vergadering over dit nieuwe Grondwetsartikel ernstige zorg: 'In alle verenigingen, in alle clubs, kan derhalve de wederstand tegen de Regering gepredikt en georganiseerd worden, ja zelfs de leer der communisten, tot omverwerping van al wat in de maatschappij heilig en onaangeroerd behoort te blijven bestaan, kan aan de laagste en armste klasse der maatschappij strafeloos worden ingeprent'. Eerder heeft hij al het schrikbeeld geschetst van een vereniging tegen de belastingbetaling.

Donker verwijst opnieuw naar wat er in de toekomstige wet op de vereniging en vergadering zal staan en die mede ter beoordeling zal zijn van Tweede en Eerste Kamer en daarin praat hij de zorgelijke Kamerleden ook lichtelijk naar de mond. Het helpt blijkbaar, want ook de Eerste Kamer legt zich, waarschijnlijk nauwelijks gerustgesteld, bij de voorstellen van hoofdstuk 1 neer, met twintig tegen zes stemmen. Dan is het gebeurd, want de Dubbele Kamer stemt zonder veel palaver met 96 tegen 17 stemmen voor en de Eerste Kamer doet daarna in tweede lezing hetzelfde als in de eerste: voorstemmen met twintig tegen zes stemmen.

De tekst van het artikel 10 is intussen op redelijk grote afstand komen te staan van wat de commissie-Thorbecke had voorgesteld. De vraag is echter, of onverkorte handhaving van die tekst niet in de weg had gestaan aan aanvaarding van hoofdstuk 1. Donkers concessiebereidheid heeft het artikel in de kern gehandhaafd en zelfs verruimd, maar tegelijk gezorgd voor aanneming door de Staten-Generaal.

De bepalingen over de Koning blijven als gezegd vrijwel ongewijzigd, uiteraard totdat het gaat over 'de Macht des Konings'. Bij de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers voegt zich nu de politieke of parlementaire verantwoordelijkheid (art. 53).

Toch is daarmee iets eigenaardigs aan de hand. De term 'Koning' gaat nu niet alleen slaan op de persoon van de koning, maar ook op het ambt, of liever op de regering als geheel. Vooral Thorbecke zelf neemt dat in de verdediging ervan nog letterlijk: het is de onverantwoordelijke koning die regeert, maar de verantwoording overlaat aan de ministers die als zijn adviseurs optreden. Een Koninklijk Besluit is in zijn interpretatie daadwerkelijk een besluit van de Koning en niet alleen in symbolische zin. Zijn opvatting past in die van het doctrinaire liberalisme, dat de ministers ziet als de bemiddelaars tussen een besluitvormende koning en een controlerend en medewetgevend parlement.

1 330 Niet ten onrechte zal veel later, in 1917, de staatsrechtgeleerde H. Dooye-  
2 weerd dit ‘de negeerende theorie’ van Thorbecke noemen. In de praktijk  
3 namelijk wordt de regering zo helemaal niet ingericht, maar ontstaat een  
4 tweeledige instelling die enerzijds bestaat uit de koning en anderzijds uit de  
5 ministerraad, die in meerderheid besluiten neemt en deze weliswaar formeel  
6 als advies voorlegt aan de Koning maar effectief in de vorm van één eenslui-  
7 dend advies namens de raad. Dat laat aan de Koning weinig keuze tenzij de  
8 weigering tot ondertekening. Dat weer levert het directe gevaar op van een  
9 collectieve ontslagaanvraag. (Waar Thorbecke later ook heel bedreven in zou  
10 raken.)

11 Thorbecke is het ook zelf geweest die, eenmaal minister, in augustus 1850  
12 een nieuw reglement van orde voor de ministerraad heeft doen aannemen,  
13 waarin de meerderheid van de ministers beslist over wat er aan ontwerpbe-  
14 sluiten aan de koning moet worden geleverd en die ministers niet toestaat  
15 zich daartegen te verzetten. Juist Thorbecke heeft aan de koning de keuze  
16 tussen verschillende ministeriële voorkeuren ontnomen. De formele vorm  
17 van de ministeriële verantwoordelijkheid van 1848 moge er een zijn geweest  
18 van doctrinaire liberalen zoals Guizot, de werkelijkheid is al heel spoedig die  
19 geworden van die andere Franse liberaal, Adolphe Thiers, die met de verant-  
20 woordelijkheid ook de beslissingsmacht naar ministers wilde zien overge-  
21 heveld.

22 Na het echec van Guizot in 1848 was er te meer reden de lijn van Thiers te  
23 volgen, in elk geval in de praktijk. Als Guizot al niet de reden was, dan was  
24 dat wel de persoon en het optreden van koning Willem III, die krachtige  
25 weerstand nodig had. Tegelijk bleef Thorbecke het bestaan van de minister-  
26 raad ‘officieel ontkennen’, om geen schade toe te brengen aan de volgens hem  
27 strikt individuele verantwoordelijkheid en onderlinge gelijkheid van de mi-  
28 nisters. Zijn nieuwe reglement van orde werd dan ook alleen ondertekend  
29 door de koning en geheim gehouden, omdat het niet werd geacht ‘naar buiten  
30 te werken’; het had een zuiver huishoudelijk karakter.

31 Het begrip ministeriële verantwoordelijkheid is, in de meeste landen van  
32 Europa, spoedig gaan samenvallen met parlementair vertrouwen. Van de  
33 staatsrechtelijke werkelijkheid in het Nederland van de eerste tijd na 1848 kan  
34 dat niet worden gezegd. Het artikel valt in de interpretatie van Thorbecke en  
35 zijn liberale bondgenoten niet samen met vertrouwen maar met de plicht  
36 inlichtingen te verschaffen (art. 89). Tegenover de politieke verantwoordelijk-  
37 heid staat derhalve het parlementaire recht van interpellatie. De tijdgenoten  
38 geven aan de ministeriële verantwoording dus een sterk juridische interpre-  
39 tatie. Die betekent dat wanneer de minister inlichtingen weigert, de Tweede  
40 Kamer niet anders meer kan doen dan strijd constateren met de grondwets-  
41

bepaling over de inlichtingenplicht en moet overgaan tot aangifte wegens ambtsmisdrijf. Of zij moet het wetsvoorstel waarover zij nadere informatie wil, dan wel de begroting die zij blijkbaar onvoldoende kan duiden afwijzen. Daarbij past geen motie van wantrouwen en ook geen afwijzing van de begroting ‘om redenen buiten de begroting gelegen’. Daarover bestaat in de periode rond 1848 vrij brede consensus, zoals ook over het beginsel dat het recht inlichtingen te verlangen aan de Tweede Kamer of de Eerste Kamer toekomt, aan de meerderheid dus. Iets als een individueel recht op inlichtingen kent de Grondwet van 1848 niet.

Het heeft allemaal te maken met een denkpatroon waarin sprake is van een machtsevenwicht tussen regering en Staten-Generaal. Daarin past geen onduidelijkheid over wie de regering voert, namelijk de Koning door ministers ondersteund, en daarbij past ook geen vertrouwensrelatie tussen ministers en parlement, omdat dit ministers afhankelijk zou maken van de parlementaire meerderheid. In de woorden van Thorbecke: ‘Niets is [...] meer geschikt om de ministeriële verantwoordelijkheid werkeloos te maken, dan wanneer de vertegenwoordiging op de keuze van het personeel der ministers invloed heeft, en dezen het begunstigde werktuig worden harer meerderheid.’

Pragmatische liberalen en conservatieven hebben daar steeds anders over gedacht, ook al vóór 1848. Die hebben vertrouwen in de relatie tussen regering en parlement aldoor als essentieel beschouwd, ook al hebben zij tegelijkertijd de vrije keuze door de Koning van zijn ministers – ‘het koninklijk prerogatief’ – vooropgesteld. Zij achten het vertrouwen niet relevant voor de vraag of een minister mag blijven of niet; eerbied voor ‘s Konings keuze belet hun daartegen te handelen.

Thorbeckes bondgenoot en ietwat rumoerige Zeeuw, Daniel van Eck, heeft er weer heel andere gedachten over, verschillend van zowel de pragmatici als van de doctrinaire liberalen. Al in 1849 zegt hij: ‘Wanneer een minister toch blijft (ondanks gebrek aan vertrouwen, JvdB), dan acht ik het een plicht zijn budget te verwerpen; het aannemen van het budget geeft een vertrouwen te kennen op het ministerie, het stelt dat ministerie in staat de teugels van het bewind in handen te houden; en nu vraag ik mij af, of men daar regt op heeft, of men dat mag, als men oordeelt dat dat ministerie nadeelig werkt voor de algemeene belangen. Ik geloof integendeel dat de vertegenwoordiging geene bevoegdheid heeft, daardoor haar vertrouwen te blijven schenken aan hen, die volgens haar oordeel, dat vertrouwen niet waardig zijn’. Niet slechts recht, maar politieke plicht het vertrouwen op te zeggen, zo constateert hij, bij voorkeur door verwerping van de begroting. Dat laatste zal geleidelijk vaker als (zwaar) machtsmiddel worden gebruikt, totdat in de jaren zestig van de negentiende eeuw de zaak van het vertrouwen min of meer

1 332 expliciet wordt uitgevochten. (Zie hoofdstuk 6, verderop.) Voorhands ver-  
2 klaren conservatieven zulk een gedrag immoreel en liberalen zien het als  
3 overschrijding van hun bevoegdheden. Hooguit, zo meent Thorbecke, zou  
4 met gebruikmaking van het recht van initiatief (art. 110 en 111) de Kamer  
5 zich met een ‘ernstig vertoog’ tot de Koning kunnen richten en aldus kun-  
6 nen verzoeken een andere minister aan te wijzen.

7 Heeft de commissie Thorbecke nog een voorkeur getoond voor de bepa-  
8 ling: ‘De persoon van de Koning is onschendbaar’, het is de Tweede Kamer  
9 die een wijziging afdwingt, waarbij ‘de persoon van’ wordt weggelaten en er  
10 eenvoudig komt te staan: ‘De Koning is onschendbaar’ (art. 53). Het gaat de  
11 Kamer immers niet alleen om de particuliere zaken van de Koning, maar  
12 om zijn koninklijke waardigheid en zijn werkzaamheid in brede zin. Niets  
13 wijst erop dat Thorbecke daar veel bezwaar tegen heeft gehad; anders had  
14 hij er in zijn beruchte ‘Bijdrage tot herziening der Grondwet’, het tegelijk  
15 scherpzinnige en rancuneuze geschrift van augustus 1848, wel tegen geful-  
16 mineerd.

17 In de Bijdrage maakt hij zich wel druk om een toevoeging in het rege-  
18 ringsontwerp aan wat zijn commissie heeft voorgesteld, namelijk de bepa-  
19 ling: ‘De uitvoerende macht berust bij de Koning’ (art.54), die het overigens  
20 tot 1983 in de Grondwet heeft uitgehouden. Die tekst had hij nu net niet in  
21 de Grondwet willen zien, omdat zij aan de Koning een onbepaalde macht  
22 tot handelen verschaft die hem niet toekomt en voorts omdat veel uitvoe-  
23 rende taken en macht niet door de Koning worden uitgeoefend maar door de  
24 lagere overheden. Zijn commissie heeft in feite de limitatieve opsomming  
25 van regeringstaken (onder andere: defensie, buitenlandse betrekkingen, ko-  
26 loniaal beheer, muntwezen en beheer van de geldmiddelen) uit 1815 doelbe-  
27 wust gehandhaafd en uitgebreid met het recht tot ontbinding van beide  
28 Kamers (art.56 – 70). De Tweede Kamer neemt weliswaar de ergernis van de  
29 commissie over, maar helpen doet het niet. De regering, bij monde van  
30 Donker Curtius, houdt eraan vast. Zoals zij ook vasthoudt aan de Raad van  
31 State, die eveneens door de commissie is gehandhaafd. De Kamer neigt in  
32 meerderheid tot afschaffing, maar zet niet door.

33 Er is nog een tweede zaak betreffende de ‘Macht des Konings’ die de ge-  
34 moederen sterk bezighoudt, te beginnen bij Thorbecke zelf. Hij bepleit in de  
35 grondwetscommissie om de koloniën alle onder het regime van de Grond-  
36 wet te brengen zoals ook is gebeurd in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk.  
37 Daarmee komen de koloniën te staan onder de medewetgevende en begro-  
38 tingsmacht van de Staten-Generaal. Hij verliest het pleidooi al in de commis-  
39 sie. Op de laatste maandag van haar samenkomsten besluit zij Thorbecke  
40 niet te volgen en de opperheerschappij te leggen bij de Koning. Wel pleit zij  
41

ervoor de vaststelling van het toekomstige regeringsreglement voor de koloniën bij wet tot stand te brengen evenals de wetgeving op de rechterlijke organisatie, het wetboek van strafrecht en het burgerlijk wetboek voor de koloniën.

Zelfs dat gaat de regering nog te ver; daar heerst de geest van minister Baud en de eigenaren van koloniale bedrijven en bezittingen nog immer. De regering vindt het voldoende als het regeringsreglement, alsmede het muntstelsel bij wet wordt vastgesteld en als de Kamer zeggenschap verkrijgt over ‘beheer en verantwoording der koloniale geldmiddelen’. Hoe men aan die middelen komt, blijft buiten het bereik van de Kamers. De Koning kán bovendien besluiten ook andere wetten te ontwerpen voor het beheer van de koloniën. Dat laatste gaat de Tweede Kamer nu weer iets te ver in zijn vaagheid. Andere zaken dan de munt ‘worden door de wet geregeld, zoodra de behoefte daaraan blijkt te bestaan’ (art. 59). Wie die behoefte bepaalt, wordt er niet bij gezegd; vaag blijft het dus.

Het meest omstreden hoofdstuk is en blijft het derde, dat over de Staten-Generaal en de wijze waarop zij worden gekozen en samengesteld. Daar zitten ook de meeste vernieuwingen in, die overigens doorwerken in het vierde hoofdstuk over provincies en gemeenten. Het kiesrecht wordt immers voortaan niet alleen rechtstreeks uitgeoefend voor de Tweede Kamer (art. 76), maar ook voor de provinciale staten (art. 133) en de gemeenteraden (art.139). Blijven de censusbepalingen voor Tweede Kamer en provinciale staten identiek, voor de gemeente geldt de halve census als voor de andere organen. Tot Thorbeckes vreugde kiest de Tweede Kamer ervoor de regering te dwingen om met een voorlopig kiesreglement te komen (vooruitlopend op een nieuwe kieswet) dat royaler uitpakt dan vooral minister De Kempnaer van zins is. De Kempnaer zal later, in het voorjaar van 1849, een poging doen om toch weer gas terug te nemen, maar dan loopt hij opnieuw vast in de Tweede Kamer.

Daarnaast worden de rechten van Tweede en Eerste Kamer opnieuw geformuleerd. Voor de wetgeving is uiteraard, naast het oude initiatiefrecht, het recht van amendement (art. 107) van groot belang. Het budgetrecht wordt voortaan jaarlijks uitgeoefend (art.120). Daarnaast zijn het recht van interpellatie en dat van onderzoek (art.90) nieuw. Overigens is het laatste niet bedoeld als een mogelijkheid zich rechtstreeks met het regeringsbeleid bezig te houden. Het biedt wel de kans, onafhankelijk van de minister of de regering onderzoek te verrichten naar maatschappelijke verschijnselen en vraagstukken. Wat we eerder geregeld het ‘aloude duw- en trekwerk’ van het parlement hebben genoemd, treedt nu in de openbaarheid en het kan ook tot echte besluiten leiden en conflicten beslechten. Tegelijk dwingt het de



1 334 Tweede Kamer voortaan voor haar kritiek niet alleen meerderheden te sug-  
2 gereren of er in de achterkamer mee te dreigen maar die ook daadwerkelijk  
3 te zoeken en te demonstreren.

4 Veel debat hebben, als eerder al gezegd, de positie en verkiesbaarheid van de  
5 Eerste Kamer (art. 78 en 86) met zich mee gebracht. De commissie-Thor-  
6 becke heeft gekozen voor een rechtstreeks gekozen Eerste Kamer, samenge-  
7 steld uit de hoogst aangeslagenen in de belasting en met een zittingstermijn  
8 van drie jaren. Dat brengt Thorbecke in zijn Bijdrage tot de conclusie: ‘De  
9 Eerste Kamer, in ons ontwerp aangenomen, scheen mij zonder grond en  
10 zonder doel.’ Van hem mag zij dus helemaal verdwijnen, maar dat heeft hij  
11 in de commissie al niet gered. Tussen regering en parlement wordt de dis-  
12 cussie erover tot een waar pandemonium van elkaar uitsluitende voorstel-  
13 len. Het eindigt met een constructie – veel behoedzamer dan radicale libe-  
14 ralen voorstaan – waarin de Eerste Kamerleden uit de duizend hoogst  
15 aangeslagenen in de belastingen worden gekozen door de provinciale sta-  
16 ten, voor een periode van negen jaren met tussentijdse aftreding van een  
17 derde der leden na telkens drie jaren. De Eerste Kamer, die al het recht van  
18 initiatief ontbeert, krijgt evenmin het recht van amendement noch het  
19 recht van onderzoek. Wel mag zij inlichtingen vragen aan de ministers.  
20 Voortaan zal zij ten slotte in het openbaar vergaderen (art. 96). In strijd met  
21 de verwachtingen vergroot dat het gezag van de Eerste Kamer in de eerstvol-  
22 gende decennia. Niet langer immers is zij louter het ‘bolwerk van de Kroon’,  
23 laat staan de ‘*ménagérie du Roi*’, zoals de Belgen haar altijd noemden.

24 De openbaarheid dwingt tot een verhuizing van de intieme Treveszaal  
25 naar de voormalige vergaderzaal van de Staten van Holland, waar de Eerste  
26 Kamer nog steeds is gehuisvest, en de aanbrenging daar van publieke tribu-  
27 nes, die een gruwelijke aanslag betekenen op de schoonheid van die zaal met  
28 haar beide, nu onzichtbaar geworden schouwen.

29 De regering is het niet eens met de commissie-Thorbecke, laat staan met  
30 de hoogleraar zelf, dat het lidmaatschap van parlement en regering incom-  
31 patibel moet worden verklaard. Die heeft immers opgemerkt ‘dat de minis-  
32 ter, als zoodanig, pligten heeft te vervullen, wier betrachting met bekleeding  
33 eener plaats in de volksvertegenwoordiging niet zamengaat’. Het is ook het  
34 standpunt geweest van de ‘negenmannen’. Ter wille van het machtseven-  
35 wicht tussen regering en Staten-Generaal, Thorbeckes doctrinaire dualisme,  
36 past het niet dat iemand deel uitmaakt van zowel het parlement als van de  
37 regering, zoals in Engeland. De redenering is aan Donker Curtius niet be-  
38 steed. Hij wil de keuze aan de minister geworden parlementariër laten, maar  
39 eist wel dat deze zich, nadat hij het ministerschap heeft aanvaard, opnieuw  
40 aan een verkiezing in zijn district onderwerpt. Zo gaat ook de Grondwet be-  
41

palen (art. 91, lid 4). Dit zal blijken niet erg stimulerend te zijn voor de combinatie van functies en het geeft, als het ware via de achterdeur, Thorbecke alsnog gelijk.

Wat Thorbecke ook niet lukt, noch in noch buiten de commissie is in de Grondwet een artikel te doen opnemen dat het legaliteitsbeginsel vastlegt. Hij stelt voor: 'Elke algemeene maatregel van bestuur berust op eene wet, die er het onderwerp en gebied van bepaalt'. Zover zal het tot de dag van vandaag niet komen.

De regering voegt nog iets anders toe aan de Grondwet, wat Thorbecke stimuleert tot heftige kritiek. In het ontwerp van de regering komt een artikel voor, overgenomen door de beide Kamers, dat zegt: 'De wetten zijn onschendbaar' (art. 115). Thorbeckes commentaar: 'Voor deze nieuwe spreuk zal, geloof ik, ieder als voor een gesloten deur blijven staan'. Even verder ziet hij als mogelijk gevolg daarvan: 'De Grondwet zou ophouden Grondwet te zijn, en de gewone wetgever, die zijn bestaan en zijn regt enkel uit de Grondwet ontleent, boven de Grondwet wezen'. Hij acht de rechter heel wel in staat te bepalen of er strijd is tussen een wet en de Grondwet, waarbij de wet uiteraard dient te wijken. De burger moet 'bij den regter [...] regt kunnen vragen en krijgen uit de Grondwet, als uit de wet tegen de plaatselijke verordening. Eene plaatselijke of provinciale verordening welke de wet schendt, kan zoo min onschendbaar zijn als de wet, welke de Grondwet schendt.' De redenering sluit, maar helpen doet het niet; alweer, tot de dag van vandaag. Regering noch Kamer blijken ervoor gevoelig.

Een radicale vernieuwing ondergaat ook het provinciale en het gemeentelijke bestuur (in hoofdstuk 4). De voorrechten van de provinciale adel (het kiesrecht van de 'ridderschap') verdwijnt geheel; provincies (art. 131) en gemeenten (art. 140) wordt een reële open huishouding gelaten. Nu staat dat strikt formeel al sinds 1801 in de Grondwet, maar nu wordt bovendien vastgelegd dat de wet (art. 130 resp. 138) en niet een of ander koninklijk reglement die autonomie zal uitwerken. Zowel de commissie als de regering kiest in de gemeente voor een strikt monistisch stelsel van bestuur door de bepaling: 'Aan het hoofd van de gemeente staat een raad' (art. 139). Op provinciaal niveau wordt de zaak iets ingewikkelder, omdat aan de nieuwe Commissaris des Konings (die de oude gouverneur vervangt) bijzondere bevoegdheden worden toegekend ten behoeve van het toezicht en de uitvoering van rijksvoorschriften (art. 137). Gemeenten dienen wel hun ontwerpbegroting aan het provinciaal bestuur voor te leggen. Aan allerlei differentiatie tussen provincies en lokale besturen onderling komt een radicaal einde. Elke gemeente, groot of klein, wordt op dezelfde manier van bestuur voorzien; hetzelfde geldt voor de provincies. In dit hoofdstuk wordt rigoureuus een einde ge-

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
40  
41  
42

1 336 maakt aan Van Hogendorps droom van ‘wee-  
2 ger. De Grondwet van 1848 haalt de gemeenten uit de staatsregelingen van  
3 de Bataafse Republiek, in het bijzonder vanaf 1801, weer terug. Twistpunt is  
4 en blijft nog wel de bevoegdheid van de koning tot schorsing van besluiten  
5 van lagere overheden ‘in het algemeen belang’ (art.133). Moet daar geen wet-  
6 telijke grondslag voor worden geschapen? Thorbecke vindt van wel; regering  
7 en parlement vinden van niet.

8 Ook hier echter doet de regering in haar ontwerp iets, wat noch Thor-  
9 becke zelf, noch zijn commissie had voorgesteld: in de Grondwet wordt een  
10 artikel opgenomen dat zegt: ‘De burgemeester wordt door de Koning, ook  
11 buiten de leden van de raad benoemd’ (art. 139, lid 2). Zulk een bepaling  
12 heeft tot dan toe nooit in een grondwet gestaan en Thorbecke ziet er ook de  
13 zin niet van. Zijn commissie had voorgesteld dat de wet zou kunnen bepalen  
14 dat de Koning de burgemeester benoemt. Hij ziet niet in waarom de aanwij-  
15 zing van de burgemeester uit de toekomstige Gemeentewet moet worden  
16 gehouden, omdat hij immers een integrerend onderdeel van het gemeente-  
17 bestuur is.

18 De organisatie van Justitie (hoofdstuk 5) ondergaat geen fundamentele  
19 wijzigingen, al blijft Thorbecke het oneens met de bepaling, die zijn com-  
20 missie en de regering wel willen opnemen, waardoor de leden van de Hoge  
21 Raad bij voorkeur uit elk der provincies moeten worden gerekruteerd. Thor-  
22 becke krijgt uiteindelijk zijn zin: de Tweede Kamer dwingt de regering tot  
23 intrekking van deze provinciale rekrutering (art. 157).

24 Veel langer staat Thorbecke in zijn Bijdrage stil bij de bepaling, al door de  
25 commissie tegen zijn zin voorgesteld en later overgenomen: ‘Bij haar (de  
26 burgerlijke rechter, JvdB/JJV) behoort insgelijks, behoudens de uitzonde-  
27 ringen, door de wet te bepalen, de beslissing over de politieke regten’ (art.  
28 148, dat in de eindtekst ‘politische’ rechten heeft vervangen door ‘burger-  
29 schapsregten’). Het gaat hier om te beginnen al om een voor hedendaags  
30 oog eigenaardige formulering. In de kern komt het erop neer dat geschillen  
31 tussen burgers en hun overheden dienen te worden beslecht door de civiele  
32 rechter, tenzij in de gevallen waarin de wet anders bepaalt. Het bestuurs-  
33 recht wordt dus in hoofdzaak ondergebracht bij de burgerlijke rechter. Daar  
34 ziet Thorbecke in een uitvoerig betoog in zijn Bijdrage helemaal niets in.  
35 Het leidt hem tot de volgende kenmerkende uitspraak:

36 ‘Eene hoofdrichting van de voorgestelde hervorming der Grondwet, gelijk  
37 van onzen tijd in het algemeen, is de heerschappij der *wet* (curs. Thorbecke)  
38 uit te breiden; en dus aan het gouvernement menige magt te ontnemen,  
39 waarmede het zijn handelingen zelf regelde. Des te meer dient men zich te  
40 hoeden, van een anderen kant de eenheid en kracht van bestuur te verzwak-

ken; des te rijper overleg verdient het, of dit niet geschiedt, wanneer het bestuur zich moet laten vonnissen en zijne handelingen vernietigen door een, eigenlijk in het belang der bijzondere personen als zoodanig, ingesteld gezag.' Natuurlijk moet er recht geschieden en moet er bescherming zijn tegen een overheid die zich misdraagt, maar het zou onjuist zijn de daaruit voortkomende conflicten aan de burgerlijke rechter voor te leggen. Die zal immers partijen als aan elkaar gelijkwaardig behandelen en dat zijn zij niet. Als het om de onrechtmatig behandelde burger gaat geldt de eis: 'Hij moet niet eerst elders, maar bij het bestuur zelf tegen het bestuur regt kunnen krijgen'. Thorbecke maakt zich daarmee tot een uitgesproken pleitbezorger van het later ook tot ontwikkeling gekomen bestuurlijk beroep, dat de rechter in de meeste gevallen buiten de deur houdt. Als bekend heeft dat stelsel geen stand gehouden, maar de burgerlijke rechter is wel blijvend gekwalificeerd als laatste uitweg als er geen andere toegang tot het (bestuurs)recht meer is. Thorbecke pleit overigens voor een organieke wet, maar laat in het midden hoe de bestuursrechtelijke rechtsbescherming dient te worden ingericht.

Een pleidooi van Thorbecke om het Openbare Ministerie onder te brengen bij de rechterlijke macht en niet bij de uitvoerende, zoals voor en na 1848 het geval is geweest, strandt al in de commissie. De geest van 'Kees' van Maanen verdwijnt niet zo makkelijk.

Thorbecke en zijn commissie hebben gepleit voor een volledige vrijheid van godsdienstuitoefening in en buiten de kerkelijke ruimten, in het laatste geval slechts beperkt door strikte eisen van openbare orde. Daarmee maakt zij zich populair bij de katholieken in het land, die zodoende het processieverbod zien verdwijnen. De regering en de Tweede Kamer, door protestanten gedomineerd, denken daar een tikje anders over en willen de greep op de openbare manifestaties, in en buiten de kerkrumten, veel steviger onder controle houden en optochten verboden houden waar die dat al zijn. Merkwaardigerwijze leidt dat tot bepalingen in de Grondwet van 1848 (art. 167) die beperkender zijn geformuleerd dan in 1815 (art. 193 in 1815).

Over het onderwijs hebben we het eerder al gehad. Weliswaar wordt de vrijheid van onderwijs geproclameerd, maar tegelijk blijft het openbare onderwijs 'voorwerp van aanhoudende zorg van de regering' en bovendien moet 'overal in het Rijk van overheidswege voldoende openbaar lager onderwijs (worden) gegeven' (art. 194). De Utrechtse historicus Boogman zou in zijn boek over 1848 terecht opmerken: zo heeft de Grondwet van 1848 de voorwaarden geformuleerd voor zestig jaar schoolstrijd.

De gang langs de hoofdstukken van de Grondwet van 1848 laat zien, dat veel daarin wat nieuw is tot het werk van Thorbecke behoort, maar lang niet

1  
2  
3  
4  
5  
6  
7  
8  
9  
10  
11  
12  
13  
14  
15  
16  
17  
18  
19  
20  
21  
22  
23  
24  
25  
26  
27  
28  
29  
30  
31  
32  
33  
34  
35  
36  
37  
38  
40  
41  
42

1 338 alles. Politieke verantwoordelijkheid van ministers, bijvoorbeeld, en de uit-  
2 breiding van parlementaire rechten zijn ook al te vinden in het voorlopig  
3 verslag van de Tweede Kamer van 19 maart 1848. Op belangrijke onderdelen  
4 heeft Thorbecke zijn zin niet gekregen, in sommige gevallen al in de com-  
5 missie. In een aantal andere kwesties weken regering en parlement van zijn  
6 voorstellen en die van zijn commissie meer of minder sterk af. Men kan  
7 trouwens verschillen van mening over de vraag of het steeds om verslechter-  
8 ringen ging als van Thorbeckes inzichten werd afgeweken. Daarnaast is er  
9 ook veel gebleven van wat al in 1815 in de Grondwet stond en zelfs (inkomen  
10 van de Koning bijvoorbeeld) vrijwel identiek in de Constitutie van 1806. De  
11 Grondwet van 1848 is daarom ook inhoudelijk niet slechts het werk van  
12 Thorbecke maar onmiskenbaar tevens van Donker Curtius.

13 In formele zin hebben we het, als het om 1848 gaat, over een ‘grondwets-  
14 herziening’ en zo is het door de commissie en later door regering en parlem-  
15 ent ook doelbewust gepresenteerd. Bij alle vernieuwing moest ook wor-  
16 den gedemonstreerd dat er heel veel continuïteit was in ons constitutionele  
17 bestel, meer in het bijzonder als het ging om het koningschap. Tegelijk is er  
18 materieel reden om te spreken van een nieuwe Grondwet, zoals eerdere  
19 grondwetten als die van 1801, 1805, 1806 en 1814 nieuw waren, ook al namen  
20 zij veel van eerdere formuleringen over. De volledige verbouwing van de be-  
21 langrijkste instellingen van het openbaar bestuur, centraal en decentraal, en  
22 daarnaast de terugkeer van de burger als kiezer in het grondwettelijk bestel  
23 (voor het eerst sedert 1801) hebben de Grondwet van 1848 tot een funda-  
24 menteel andere gemaakt dan die van 1815, ook al spreken we van een ‘herzie-  
25 ning’.

26 De scheppende rol daarin van Johan Rudolph Thorbecke is onmisken-  
27 baar, al is die bescheidener dan wel wordt aangenomen: er lag veel gereed en  
28 er werkten meer mensen aan dan hij alleen. Minstens zo belangrijk is het  
29 om vast te stellen dat een zo radicale vernieuwing door Thorbecke zelf nooit  
30 politiek tot stand zou zijn gebracht. Daar was in de eerste plaats de vlucht  
31 naar voren voor nodig van een uit zijn evenwicht geraakte koning Willem II,  
32 die vervolgens waar hij kon doorzette, omdat hij geen weg terug meer zag,  
33 tenzij op lange termijn. Die lange termijn zou hemzelf niet meer worden ge-  
34 gund door zijn overlijden in het voorjaar van 1849. Zijn zoon werd door  
35 conservatief en liberaal beiden zo weinig vertrouwd dat hij op paradoxale  
36 wijze sterk heeft bijgedragen aan totstandkoming en behoud van het consti-  
37 tutionele bestel van 1848. Ten slotte is de invoering van de Grondwet van  
38 1848 politiek het werk geweest van de man die daarvoor van Thorbecke en al  
39 zijn volgelingen nooit de erkenning heeft gekregen die hem als intelligent  
40 tacticus en bekwaam staatsman toekomt: Dirk Donker Curtius.

Voor wie het heel breed wil trekken: met de grondwetsherziening van 1848 eindigde de strijd om het politieke primaat tussen Oranje en de regenten, die in de zeventiende eeuw was begonnen en die vanaf de patriotse tijd haar hevigste vormen aannam – met Oranjefurie enerzijds (1787) en verbanning uit het land anderzijds (1795) – totdat zij rond 1850 eindigde met een nieuw bestand tussen beide, waarbij het primaat overigens onomkeerbaar in handen kwam van de regenten. Daarvoor moesten zij hun macht dan wel legitimeren bij een geleidelijk groeiend electoraat, zodat ‘het volk’ niet langer de instantie was bij wie Oranje steun kon zoeken tegen de regenten.

In datzelfde jaar kwam tevens een definitief einde aan het gevecht over centralisatie en decentralisatie, dat al tijdens de Republiek had gespeeld maar met de Bataafse Republiek echt was begonnen. In 1851 werd het door Thorbeckes Gemeentewet gepacificeerd op de grondslag van de doctrine zoals die in 1801 in de tweede Staatsregeling al was neergelegd en waarvoor Rutger-Jan Schimmelpenninck in 1797 al de weg had gewezen.