

# **'ER IS IN HET VOLK EEN HOOPER LOGICA'**

De plaats en de positie van het volk in de staatsleer  
van de Nederlandse conservatieven (1850-1869)

Naam: Corné Smit

Studentnummer: 1365568

Betreft: masterscriptie PCNI

Punten: 30 ECTS

Begeleider: prof. dr. H. te Velde

Datum: 27 juni 2019

Aantal woorden: 24.999 (excl. voetnoten, bibliografie, etc.)

# Inhoud

Inleiding .....	2
Proloog: Montesquieu en de conservatieven .....	8
1. Historisch recht bedreigd door de Kieswet (1850) .....	12
1.1 Een vertegenwoordiging van bijzondere belangen.....	12
1.2 ‘Nationale kiesdistricten’? .....	15
1.3 Een te lage census .....	18
2. Organisch recht bedreigd door organieke wetten (1850-1851) .....	21
2.1 Uniformering als aantasting van historische rechten.....	21
2.2 Legaliteit versus legitimiteit .....	25
2.3 Vertegenwoordiging in vrijheid .....	27
3. ‘Het volk stond als één man op’: de Aprilbeweging (1853) .....	30
3.1 Het volk en de despoot.....	31
3.2 Het volk als zelfstandige constitutionele macht.....	33
3.3 De opkomst van de volkskoning.....	34
4. ‘Een nationale teleurstelling’: het petitionnement van 1856 .....	37
4.1 Een lakse vertegenwoordiging .....	38
4.2 Een conservatief petitierect .....	39
4.3 De volkskoning als <i>ultimum remedium</i> .....	43
5. ‘Een waarborg in Oranje’: reflecties op de volkskoning.....	46
5.1 Rechtsvorming door het volk .....	46
5.2 Volksoevereiniteit of volkskoning? .....	48
5.3 Naar een evenredige vertegenwoordiging.....	51
6. De conservatieve proef op de som (1866-1868).....	54
7. ‘De tijd is gekomen’: het amendement Heemskerk (1869) .....	58
7.1 Rechtsontwikkeling.....	58
7.2 Wie is kiesbevoegd? .....	61
7.3 Vertegenwoordiging van het hele volk .....	64
Epiloog: een conservatief einde, het einde van de conservatieven.....	67
Conclusie .....	71
Bibliografie .....	76
Bronnenlijst .....	76
Literatuurlijst.....	77

## Inleiding

In het najaar van 1869 presenteerde het kabinet-Van Bosse/Fock zijn tweede begroting in de Tweede Kamer. Een hoogtepunt in het parlementaire jaar, dat deze keer nog eens extra in belangstelling stond vanwege felle discussies over het Nederlandse belastingstelsel. Minister Van Bosse was van plan een inkomstenbelasting in te voeren, en vooruitlopend op het wetsvoorstel dat in het volgend jaar zou worden ingediend, liepen Kamerleden van rechts, maar ook van links hiertegen te hoop. Was het daardoor dat een kleine, maar merkwaardige en veelbetekenende uitspraak van de conservatieve staatsman Jan Heemskerk Azn. over het kiesrecht tamelijk onopgemerkt bleef?

Achteraf is dat moeilijk te achterhalen, maar feit blijft dat Heemskerk bij deze algemene beschouwingen niet alleen voor een forse censusverlaging pleitte, maar zelfs zover ging om voor de onderbouwing van dat standpunt te verwijzen naar de redevoering die Sam van Houten, de radicaal die net als Kamerlid was gekozen, daags ervoor over dit onderwerp had uitgesproken. 'Dit [de noodzaak van kiesrechtuitbreiding] is in weinige en duidelijke woorden door den heer van Houten betoogd. Met zijn betoog kan ik mij grootendeels vereenigen.'<sup>1</sup> Het is moeilijk te geloven dat Heemskerk zich daadwerkelijk ronduit achter Van Houten schaarde. Groter tegenstelling dan tussen beide heren was moeilijk denkbaar. Heemskerk was de conservatieve staatsman die waarschuwde tegen volkssoevereiniteit, streed voor koninklijke prerogatieven en in de conflictenperiode 1866-1868 het gewraakte 'ontbindingsministerie' had geleid, dat de rechten van het parlement wilde beperken. Van Houten was de jonge radicaal uit Groningen, die openlijk pleitte voor volkssoevereiniteit en algemeen stemrecht, en daarmee op dat moment het meest progressieve Kamerlid was. En toch, ter onderbouwing van zijn standpunt verwees Heemskerk uitsluitend naar de redevoering van Van Houten.

Het was geen *slip of the tongue*. Eerder dat jaar had Heemskerk al een ingrijpend voorstel tot kiesrechtuitbreiding gedaan, dat door meerdere conservatieve Kamerleden werd ondersteund. Overal zou de census tot het grondwettig minimum worden verlaagd, behalve in de grootste 26 gemeenten, waar deze zou worden gehalveerd.<sup>2</sup> Dat voorstel lokte wél felle reacties uit. Thorbecke suggereerde dat hier sprake was van 'parasitische politiek'.<sup>3</sup> Dat harde oordeel wordt in de historiografie ook vaak geveld. In zijn Thorbeckebiografie noemt Aerts de stap van Heemskerk zelfs 'volkomen

---

<sup>1</sup> Handelingen Tweede Kamer 1869-1870, 27 november 1869, 339.

<sup>2</sup> W.J. van Welderen baron Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland van 1849 tot 1901*, dl. I (1849-1891) ('s-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1948) 426.

<sup>3</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 20 april 1869, 1191.

ongeloofwaardig vanuit zijn conservatieve positie', en 'een puur politieke manoeuvre'.<sup>4</sup> Heemskerks eigen biograaf Huizinga is minder negatief in zijn oordeel, maar ook hij beschouwt het amendement-Heemskerk vooral als parlementaire tactiek om de liberalen onder druk te zetten.<sup>5</sup> Tot een vergelijkbare waardering komt ook Van Raak in zijn proefschrift over het Nederlands conservatisme.<sup>6</sup>

Dat oordeel is merkwaardig, omdat er meer voorbeelden bestaan van West-Europese conservatieven die in deze periode significante kiesrechtuitbreidingen nastreefden, vaak met succes. De bekendste hiervan is Disraeli en diens Second Reform Act uit 1867. In datzelfde jaar voerde Bismarck in de Noord-Duitse Bond zelfs het algemeen kiesrecht in. Dat de combinatie conservatisme en kiesrechtuitbreiding zo wijdverspreid voorkomt, sluit de mogelijkheid van enig opportunisme niet uit – kan politiek überhaupt zonder? – maar roept wel de vraag op of de conservatieve staatstheorie geen elementen bevatte die het zetten van deze tactische stap vergemakkelijkten, of wellicht zelfs stimuleerden. In deze scriptie wordt daarom nagegaan hoe de visie van de Nederlandse conservatieven op het volk zich ontwikkelde tussen 1850 en 1870 en welke verklaringen die ontwikkeling biedt voor de uiteindelijke stap naar kiesrechtuitbreiding.

In de geschiedschrijving is tot dusverre aangenomen dat de Nederlandse conservatieven geen eigen programma hadden waarmee zij zich van de liberalen konden onderscheiden. Bovendien zouden de conservatieven afkerig zijn van meer volksinvloed. Bij Kossmann komen zelfs beide oordelen terug. Het ontbrak de conservatieven volgens hem niet alleen aan leiderschap, maar ook aan een eigen doctrine. Vandaar dat het conservatisme aan het einde van de negentiende eeuw verdwenen is als zelfstandige politieke stroming. Door de conservatieve mentaliteit te typeren met de drieslag 'royalisme, klerikalisme, feodalisme' zet Kossmann het conservatisme in een keer weg als een autocratische, on-Nederlandse stroming die niet met de tijd meekon en hier te lande nooit wortel kon schieten.<sup>7</sup> Van Raak is in zijn proefschrift genuanceerder. Hij maakt onderscheid tussen de vorm waarin conservatieven in de jaren 1850 en in de jaren 1860 politiek bedreven. In het eerstgenoemde decennium was die 'besloten en elitair',<sup>8</sup> terwijl de conservatieven zich in de jaren 1860 aan de 'liberale eis tot openbaarheid' aanpasten en daardoor 'hun eigen gezicht en daarmee hun

---

<sup>4</sup> R. Aerts, *Thorbecke wil het* (Amsterdam: Prometheus 2018) 697.

<sup>5</sup> J.J. Huizinga, *J. Heemskerk Azn. (1818-1897). Conservatief zonder Partij* (Harlingen: uitgave in eigen beheer 1973) 102.

<sup>6</sup> R. van Raak, *In naam van het volmaakte. Conservatisme in Nederland in de negentiende eeuw* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2001) 182.

<sup>7</sup> E.H. Kossmann, *De Lage Landen 1780-1980. Twee eeuwen Nederland en België. Deel I: 1780-1914* (Amsterdam: Olympus 2005) 228.

<sup>8</sup> Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 190.

bestaansmogelijkheid' verloren.<sup>9</sup> De voormalige liberalen, die ontevreden waren over de politiek van Thorbecke, domineerden ook nog eens in de jaren 1860 het conservatieve kamp.<sup>10</sup> Dat laatste suggereert dat de conservatieven vooral tegen de persoon van Thorbecke stredden, en dat er niet of nauwelijks inhoudelijke meningsverschillen in het geding waren. Volgens Van Raak zijn kennelijk de conservatieve standpunten in de jaren 1860 niet authentiek conservatief, maar liberaal. Ook De Jong stelt dat de conservatieven uit deze twee decennia twee ideologisch verschillende groepen vormden.<sup>11</sup>

Daartegenover staat bijvoorbeeld Slijkerman, die in zijn proefschrift over de vertrouwensregel stelt dat de Aprilbeweging de 'opkomst van de kiezer als vierde constitutionele macht' inluide.<sup>12</sup> Ook Houkes wijst erop dat de Aprilbeweging feitelijk de bekrachtiging was van de grondwetswijziging van 1848: duidelijk werd dat de koning geen zelfstandige positie meer had en dat het politieke initiatief van het volk uitging. Bovendien werd in 1853 een moderne vorm van politiek geïntroduceerd waarin het bespelen van de publieke opinie centraal stond.<sup>13</sup> In dat licht gaat het vrij ver om de conservatieve grootprotestanten uit de jaren 1850 af te serveren als absolute reactionairen die voor de moderne politiek ongeschikt waren. Het is daarom merkwaardig om te stellen, zoals Krul doet, dat de Aprilbeweging het tempo vertraagde waarin de democratie zich ontwikkelde.<sup>14</sup>

Deze auteurs leggen het liberale parlementarisme aan als maatstaf van democratische ontwikkeling. Democratie, of moderne politiek, is dan vooral *parlementaire* politiek, waarin de uitvoerende macht gecontroleerd wordt door het parlement. Aan de verhouding tussen volk, kiezers en Kamerleden, lijken deze historici minder waarde te hechten. Feitelijk is sprake van een overwinnaarsperspectief. Dat gaat eraan voorbij dat de conservatieven weliswaar de macht van het parlement wilden inperken, maar er tegelijkertijd wel voor pleitten om meer rekening te houden met de bevolking. De genoemde Aprilbeweging is daarvan een voorbeeld, maar in de conflictenperiode

---

<sup>9</sup> Idem, 195.

<sup>10</sup> Idem, 136; R. de Jong, 'Conservatieven en '1848'. De Grondwetsherziening als onderdeel van een conservatieve traditie van geleidelijke hervorming', in: R. van Raak (red.), *Conservatisme in Nederland, ca. 1780-1940* (Leende: Damon 1999) 38-43, aldaar 39.

<sup>11</sup> R. de Jong, 'Conservatieven en '1848'', 39.

<sup>12</sup> D. Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905* (Amsterdam: Bakker 2011) 140.

<sup>13</sup> A. Houkes, 'Het succes van 1848. Politiek in de Aprilbeweging', in: G.N.M. Vis en W. Janse (red.), *Staf en storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie* (Hilversum: Verloren 2002) 87-104, aldaar 104.

<sup>14</sup> W. Krul, 'Multatuli en Busken Huët als critici van de democratie. Rondom de politieke crisis van 1867', in: D. Pels en H. te Velde (red.), *Politieke stijl. Over presentatie en optreden in de politiek* (Amsterdam: Het Spinhuis 2000) 129-150, aldaar 129.

1866-1868 gebeurde iets vergelijkbaars.<sup>15</sup> In beide gevallen dichtte men de koning de rol van belangenbehartiger van het volk toe, omdat men er niet op vertrouwd was dat de Tweede Kamer voldoende rekening zou houden met de wensen van de bevolking. Voor dat wantrouwen bestond ook wel enige grond. Thorbecke schreef immers in zijn Narede de beroemde zin over Kamerleden ‘zelfstandig, naar eigen inzicht en oordeel besluitende, zonder eenigen band met de kiezers’.<sup>16</sup> Dat zou vandaag de dag evenmin geaccepteerd worden als een minder machtig parlement dat wél banden met de kiezers heeft. In dat licht doet het meer recht aan de historische werkelijkheid om van rivaliserende concepties van vertegenwoordiging te spreken dan van reactionaire versus liberale vormen van politiek.

De vraag die dan opkomt, is hoe pleidooien om meer met het volk rekening te houden dan Thorbecke deed, en uiteindelijk ook om het kiesrecht uit te breiden, samen konden gaan met wensen om de macht van het parlement in te perken en de positie van de koning te verstevigen. De periode 1850-1870 is daarbij om twee redenen gekozen. Allereerst werd aan het einde van deze periode de constitutionele strijd tussen conservatieven en liberalen over de verhouding tussen Kroon en Kamer definitief beslecht. De conflictenperiode 1866-1868 eindigde in een overwinning van het parlement, dat aanvaarding van de ongeschreven vertrouwensregel afdwong en daarmee zijn positie ten opzichte van het kabinet verstevigde. Ten tweede begon men na 1870 aarzelend het begrip democratie te omhelzen,<sup>17</sup> terwijl ook de ‘sociale kwestie’ in de politiek een prominentere rol kreeg. Uitbreiding van het kiesrecht raakte daardoor sterk verbonden met de emancipatie van diverse sociale groepen. Dat de bevolking zelf kiesrecht eiste, was nieuw en gaf het debat een andere lading. Zo kennen bijvoorbeeld de demonstraties voor algemeen kiesrecht in de jaren 1880 geen parallel in de jaren voor 1870. Dat betekent overigens niet dat voor 1870 emancipatie geen rol speelde – denk aan Groen van Prinsterers consequente beroep op ‘het volk achter de kiezers’ en evenmin dat de argumenten van voor 1870 na dat jaar niet meer gehoord werden. Na het einde van de constitutionele strijd lijkt het kiesrechtvraagstuk wel een enigszins andere wending te nemen. Tot 1870 was het kiesrechtvraagstuk immers nog primair een constitutioneel-juridisch probleem geweest, dat juist vooral in het kader van de verhouding tussen de staatsmachten werd besproken.

Conservatieven en liberalen baseerden zich daarbij op principiële verschillende ideeën over de staatsinrichting in het algemeen en de positie van het volk daarin in het bijzonder. Die verschillen

---

<sup>15</sup> C. Smit, ‘Voor de vorst, maar in naam van het volk. Hoe conservatieve Dagblad van Zuidholland en ‘s-Gravenhage populistische trekjes kreeg’, *De Moderne Tijd* 2 (2018) afl. 2, 115-134, aldaar 123.

<sup>16</sup> J.R. Thorbecke, ‘Narede’, in: *Parlementaire redevoeringen* (Deventer: A. ter Gunne 1870).

<sup>17</sup> H. te Velde, ‘De domesticatie van democratie in Nederland. Democratie als strijdbegrip van de negentiende eeuw tot 1945’, *BMGN – Low Countries Historical Review* 127 (2012) 3-27, aldaar 11.

werden tijdens een aantal politieke conflicten breed uitgemeten. De vraag hoe de visie van de Nederlandse conservatieven op het volk zich ontwikkelde tussen 1850 en 1870, kan dan ook het beste aan de hand van deze conflictmomenten worden beantwoord. De argumenten die in de discussies werden gebruikt, werpen meer licht op de achterliggende theoretische staats- en rechtsopvattingen. Een vergelijking door de tijd heen laat zien welke opvattingen ongewijzigd bleven, maar vooral welke onder druk van de omstandigheden langzaam evolueerden.

Het is deze evolutie die wellicht verklaart waarom de conservatieven in 1869 censusverlaging bepleitten, terwijl zij diezelfde census in 1850 nog te laag vonden. In hoofdstuk 1 wordt daarom allereerst de conservatieve argumentatiestrategie bij de behandeling van de Kieswet 1850 geanalyseerd. Vervolgens komt in hoofdstuk 2 het conservatieve verzet tegen de Provinciewet 1850 en de Gemeentewet 1851 aan de orde. Daaruit blijkt nog scherper welke elementen binnen de conservatieve staatsleer een fundamenteel karakter hadden. Daarna komt respectievelijk in de hoofdstukken 3 en 4 de conservatieve reactie op de petitionnementen van 1853 (Aprilbeweging) en 1856 (inzake de onderwijkswestie) aan bod. Die bewegingen zijn interessant, omdat daarin het volk zelfstandig en actief politieke eisen stelde. De conservatieve argumentatie geeft aan in hoeverre het volk als onafhankelijke speler werd geaccepteerd. In hoofdstuk 5 komt vervolgens het verzet tegen Thorbeckes tweede kabinet aan bod, waardoor men het ontbindingsrecht 'ontdekte' als grondwettige verankering van de band tussen vorst en volk. In hoofdstuk 6 wordt kort beschreven hoe de conservatieven dit in de conflictenperiode 1866-1868 in de praktijk brachten. Hoofdstuk 7 laat vervolgens zien hoe dit proces in 1869 uitmondde in het conservatieve pleidooi voor een grondige hervorming van het kiesrecht.

Waar in deze scriptie van conservatieven wordt gesproken, worden de antirevolutionairen daar ook onder begrepen. Dat heeft allereerst te maken met de eenheid van redenering die vaak voorkomt als staatsrechtelijke kwesties worden besproken, waarbij de antirevolutionairen dan vaak nog iets duidelijker, consequenter en uitgesprokener zijn dan de conservatieven in engere zin. Het antirevolutionaire geluid verheldert hierdoor een aantal punten en mag daarom niet ontbreken. Weliswaar groeiden de antirevolutionairen en conservatieven in de loop van de jaren 1860 uiteen, nadat Groen het antirevolutionaire Kamerlid Keuchenius steunde in diens oppositie tegen het conservatieve kabinet-Van Zuylen/Heemskerk, maar dat neemt niet weg dat vooral in de jaren 1850 de redeneringen van beide groepen op essentiële punten overeenstemden. Bovendien geldt van een behoorlijk aantal Kamerleden uit de onderzochte periode dat zij slechts moeilijk als hetzij conservatief hetzij antirevolutionair gecategoriseerd kunnen worden. Alleen al om praktische redenen is het daarom haast onmogelijk beide groeperingen te scheiden. Hetzelfde geldt overigens voor een aantal Kamerleden dat zich in de schemerzone tussen liberalisme en conservatisme bevond.

Voor dit onderzoek is behalve de Handelingen van de Tweede Kamer, en een aantal brochures en boeken die door leidende conservatieven in deze periode zijn geschreven, ook een drietal conservatieve kranten – de *Amsterdamsche Courant*, de *Utrechtsche Provinciale en Stedelijke Courant*, het *Dagblad van Zuidholland en 's-Gravenhage* – en een antirevolutionaire krant – *De Nederlander* – geanalyseerd. Politiek is immers niet beperkt tot het parlement, maar speelt zich ook daarbuiten in de publieke opinie af. De conservatieven herinnerden Thorbecke daar tijdens de Aprilbeweging van 1853 al ruw aan toen zij hem uit het ministeriële zadel wisten te wippen door de extraparlementaire actie van het petitionnement. Het zou onverstandig zijn om die les te negeren in een scriptie over uitgerekend diezelfde conservatieven.

## Proloog: Montesquieu en de conservatieven

Op 14 april 1839 promoveerde een begaafde Utrechtse student op een dag zowel in de rechtsgeleerdheid als in de letteren op een tweedelig proefschrift over de Franse Verlichtingsdenker Montesquieu. Jan Heemskerk, op dat moment nog maar twintig jaar oud, positioneerde zich in zijn dissertatie als een aanhanger van de historische rechtsschool en preees Montesquieu, die daarvoor de basis had gelegd met de stelling dat wetten niet uit abstracte ideeën worden afgeleid, maar de verzamelde wijsheid der eeuwen bevatten.<sup>18</sup> Dat de jonge Heemskerk voor deze Verlichtingsdenker koos, is niet verwonderlijk: tot circa 1860 werd hij nog tot de liberalen gerekend, ook al stond hij nooit als vooruitstrevend te boek. Ook als conservatief staatsman zou hij zijn afhankelijkheid aan Montesquieu betuigen. Dat leven als conservatief politicus lag op die 14<sup>e</sup> april nog in het verre verschieft. Duidelijk was wel dat de getalenteerde jurist het ver zou schoppen. De recensent van *De Gids* zwaaide hem lof toe: de doctorstitel had Heemskerk ‘verworven op eenen leeftijd, waarin veelen eerst beginnen te leeren’.<sup>19</sup> Alleen het taalgebruik liet volgens de criticus te wensen over: ‘De Latiniteit is over het geheel verwaarloosd; dikwijls Fransch met Latijnsche woorden.’<sup>20</sup>

Zuiver Latijn was wel de spreuk die een andere begaafde jurist en letterkundige als lid van de Dubbele Kamer voor de Grondwetsherziening een jaar later aan zijn medeleden voorhield. ‘Non unius hominis, nec temporis Constitutio est’, citeerde Groen van Prinsterer op 2 september 1840 de Romeinse staatsman Cato. ‘De Staatsregelingen worden niet door enkelen, noch plotseling gevormd’, was de vrije vertaling die hij er behulpzaam bijgaf.<sup>21</sup> Onderwerp van debat was de splitsing van de provincie Holland in Noord- en Zuid-Holland. Met een beroep op de historische rechtsschool, door Groen herleid tot het bewuste citaat van Cato, beargumenteerde Groen zijn tegenstem. Hij had ook, net als Heemskerk, zijn historische rechtsopvatting op Montesquieu kunnen baseren. Dat deed hij niet, daarvoor was Montesquieu in de ogen van de antirevolutionaire politicus te veel een ‘Revolutieschrijver’ geweest, maar in zijn magnum opus *Ongeloof en Revolutie* loofde hij hem wel voor de opvatting dat men niet ‘eigen voorstellingen over [mag brengen] in volken en tijden, daaraan ten enenmale vreemd’.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Huizinga, *Heemskerk*, 11.

<sup>19</sup> *De Gids* 4 (1840) 333-342, aldaar 342.

<sup>20</sup> Idem.

<sup>21</sup> Handelingen Tweede Kamer 1840, 2 september 1840, 151.

<sup>22</sup> G. Groen van Prinsterer, *Ongeloof en Revolutie* (Franker: T. Wever BV 1976) [bewerking van de oorspronkelijke uitgave 1868] 30.

Dat Montesquieu de inspiratiebron was van de belangrijkste Nederlandse conservatieve politicus uit de negentiende eeuw en de principiële antirevolutionair Groen van Prinsterer onder anderen aan hem zijn argumenten ontleende, wekt wellicht verwondering. Toch is dat niet zo verbazingwekkend als het op het eerste gezicht lijkt. Allereerst heeft Montesquieu nooit behoord tot de Radicale Verlichtingsdenkers zoals Rousseau, die met name in de jaren rond de Franse Revolutie populair waren in continentaal Europa. Gematigde Verlichtingsdenkers als Montesquieu keerden zich tegen radicale hervormingen, die gebaseerd waren op abstracte filosofieën en met de historisch gegroeide rechtspraktijk geen rekening hielden. De Radicale Verlichtingsdenkers, en later de filosofische school, braken wél met de traditie en baseerden hun rechtsopvattingen enkel op de rede en het universeel geldende, rationalistische natuurrecht. Daarentegen wilde Montesquieu, en in zijn voetspoor de historische school, de rede gebruiken om op de bestaande praktijk te reflecteren. De rede diende niet om een geheel nieuw rechtssysteem te scheppen, maar om de gebreken in het bestaande rechtstelsel te verbeteren.<sup>23</sup> Geïnspireerd door Montesquieu zou zijn landgenoot Tocqueville later in zijn eigen organische rechts- en geschiedenisopvatting voor de rede dezelfde plaats inruimen.<sup>24</sup> Niet toevallig komt Tocqueville in deze scriptie nog een enkele keer terug als inspiratiebron van de Nederlandse conservatieven.

Montesquieu nam zo stelling tegen het universalistische denken van Radicaal Verlichte tijdgenoten en pleitte voor realistische wetgeving, die aansloot bij de bestaande wetten en tradities van een volk. Het recht kon volgens hem niet tegen een universele standaard worden afgemeten, maar alleen worden begrepen in de context van de geschiedenis en de gewoonten waarin het is ontstaan.<sup>25</sup> Om die reden gaf Montesquieu de voorkeur aan een gematigde, of getemperde staatsvorm. Hij pleitte tegen het doorvoeren van een ideaaltype regeringsvorm, maar voor een mengvorm waarin de staatsmacht verdeeld was over meerdere zelfstandige constitutionele actoren. Het idee van de Trias Politica is gebaseerd op deze realistische afkeer van *in abstracto* uitgedokterde staatsvormen met universele pretenties.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> J. Israel, *Revolutie van het denken. Radicale Verlichting en de wortels van onze democratie* [vert. door Arend Smilde] (Franeker: Van Wijnen 2011) 26, 31; D.R. Kelley, 'Historians and lawyers', in G.S. Jones en G. Claeys (red.), *The Cambridge history of nineteenth century political thought* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 147-170, aldaar 151-152.

<sup>24</sup> J.W. Ceasar, 'Alexis De Tocqueville and the Two-Founding Thesis', *The Review of Politics* 73 (2011) 219-243, aldaar 223.

<sup>25</sup> A. Radasanu, 'Montesquieu on moderation, monarchy and reform', *History of Political Thought* 31 (2010) afl. 2, 283-307, aldaar 287.

<sup>26</sup> Idem, 288.

Deze afkeer werd gedeeld door Edmund Burke, de Iers-Britse politicus die als aartsvader van het conservatisme wordt beschouwd. Burke baseerde zijn eigen opvattingen dan ook voor een niet onaanzienlijk deel op de staatsleer van Montesquieu.<sup>27</sup> Vooral het idee dat een volk naar eigen recht en aard bestuurd moet worden, ontleende Burke aan Montesquieu.<sup>28</sup> Ook volgens Burke waren traditie en gewoonte betrouwbaarder vormen van kennis dan het rationalistische natuurrecht. Het recht was 'de opgespaarde redelijkheid van eeuwen'. Burke was ook een organische denker. Volgens hem ontwikkelde het recht zich doordat gewoonten en tradities onbewust werden gevolgd en waar nodig werden aangepast. Hervormingen moesten daarom geleidelijk plaatsvinden en een duidelijk omschreven gebrek in recht of samenleving aanpakken. Het hervormen van de samenleving naar de blauwdruk van een of ander rationalistisch ideaal was uit den boze.<sup>29</sup>

Groen had voor Burke veel waardering.<sup>30</sup> Andere Nederlandse conservatieven zijn via een indirecte route ook door Burke beïnvloed. Die route loopt via de Universiteit van Göttingen in Duitsland. Gelegen in het toenmalige Koninkrijk Hannover, waarvan de regerende vorst ook op de Engelse troon zat, stond men daar extra open voor denkbeelden uit Engeland.<sup>31</sup> Terwijl Burke vooral een politicus was, werkte Friedrich Carl von Savigny daar diens denkbeelden verder uit om ze van een theoretische basis te voorzien. Dat deed hij in een dun, maar invloedrijk boekje: *Vom Beruf unsrer Zeit für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft*. In dat boek nam hij stelling tegen de codificatiedrang van zijn tijd en de roep om wetboeken die geldend zijn onafhankelijk van tijd en plaats, en waarin voor lokale gewoonten en eigenaardigheden geen plaats meer is.<sup>32</sup> Dat streven was onnatuurlijk volgens Von Savigny. Anders dan de Verlichtingsdenkers van zijn tijd stelden, is er geen universeel geldend recht. Het recht is namelijk, net als taal, onderdeel van de cultuur.<sup>33</sup> Evenals taal is recht uniek, in de zin dat het van volk tot volk verschilt, en het resultaat is van een (lange) historische ontwikkeling.<sup>34</sup> Evenals taal verandert ook het recht constant, maar geleidelijk doordat het met het volk meegroeit in een organisch proces.

---

<sup>27</sup> Israel, *Revolutie van het denken*, 68.

<sup>28</sup> C.P. Courtney, *Montesquieu and Burke* (Oxford: Basil Blackwell 1963) 182.

<sup>29</sup> J.W. Sap, *Wegbereiders der revolutie. Calvinisme en de strijd om de democratische rechtsstaat* (Groningen: Wolters-Noordhoff 1993) 228-230.

<sup>30</sup> Voor de details zie W.G.F. van Vliet, *Groen van Prinsterers historische benadering van de politiek* (Hilversum: Verloren 2008) hoofdstuk 7.

<sup>31</sup> D.R. Kelley, *The Human Measure. Social Thought in Western Legal Tradition* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1990) 239; Van Vliet, *Groen*, 139.

<sup>32</sup> Idem, 243.

<sup>33</sup> H. Coing, *Grundzüge der Rechtsphilosophie* (Berlijn: Walter de Gruyter & Co. 1993) 42.

<sup>34</sup> Idem.

Net als Burke was Von Savigny daarmee nog niet gekant tegen hervormingen *an sich*. Ook hij stelde dat hervormingen wel geleidelijk moesten plaatsvinden en dat men het historisch gegroeide recht moest respecteren. Wat voor Von Savigny's werk wel geldt, anders dan voor Burke, is dat hiermee het begin van de Romantiek wordt gemarkeerd.<sup>35</sup> De historische rechtswetenschap, zoals Von Savigny die ontwikkelde op basis van Burke en Montesquieu, staat daarmee veel dichter bij het conservatisme dan alleen de naam van of het beroep op Montesquieu zou doen vermoeden.

Voor de historische rechtsschool is het recht niet alleen een weerspiegeling van de culturele ontwikkeling van een volk, maar ook de 'constitutie' van de staat zelf. Er zijn uit de geschiedenis rechtsbeginselen af te leiden die het functioneren van de staat reguleren. Daarmee ontstond er als vanzelf een verband tussen samenleving en cultuur enerzijds en de staat anderzijds. Een verband waarin het recht niet afhangt van politieke wilsvorming, maar van de historisch gegroeide samenleving. Daarom hebben politici het recht niet zozeer te vormen, als wel te respecteren. Het historische recht normeert en begrenst het optreden van de overheid. Het is dan ook bij de historische rechtsschool dat de term *Rechtsstaat* voor het eerst wordt gemunt.<sup>36</sup>

Voor Heemskerk, Groen en de andere conservatieve en antirevolutionaire politici die in de loop van deze scriptie nog de revue zullen passeren, was de historische rechtsopvatting het uitgangspunt van hun staatsrechtelijke redeneringen. De overheid vormt geen recht, maar handhaaft recht. De bevolking heeft er dan ook recht op dat 'haar' historisch gegroeide rechten tegenover die overheid zullen worden verdedigd. De grote vraag was alleen of men die verdediging aan het volk zelf moest overlaten, of niet.

---

<sup>35</sup> Van Vliet, *Groen*, 32.

<sup>36</sup> Kelley, 'Historians and lawyers', 166.

## 1. Historisch recht bedreigd door de Kieswet (1850)

De historische rechtsopvatting vraagt respect voor de eigen aard van het volk. Daarom moest volgens de conservatieven die eigen aard ook voor de volksvertegenwoordigers leidend zijn bij het opstellen van wetgeving. Thorbecke had juist een heel ander ideaal van vertegenwoordiging. Kiezers moesten zich boven hun eigen vooroordelen, hun 'privaatrechtelijke status', verheffen en een keus maken in het 'algemeen belang'. (Lokale) gewoonten en tradities waren volgens hem irrelevant voor het nemen van goede beslissingen. Datzelfde 'algemeen belang' vergde daarom ook van de vertegenwoordigers dat zij zich uitsluitend daarop richtten en niet opkwamen voor bijzondere belangen als zodanig. Dat ideaal van Thorbecke kwam ook terug in zijn Kieswet. Bij het vastleggen van de grenzen van kiesdistricten werd bijvoorbeeld geen rekening gehouden met provinciegrenzen. Het ging tenslotte om nationale verkiezingen voor de Nederlandse eenheidsstaat; de 'eenheid des volks' moest in de Kamer worden uitgedrukt, waar voor 'provinciale volksvertegenwoordigers dan ook geen plaats meer was'.<sup>37</sup> Dat het tijdens de Kamerdebatten soms hevig knetterde tussen Thorbecke en zijn conservatieve tegenstanders, was het logische gevolg van deze botsende idealen. Dat bleek al aan het begin van het Kamerdebat over de Kieswet.

### 1.1 Een vertegenwoordiging van bijzondere belangen

'De meeste eenheid of meerderheid wordt, mijns inziens, uit de meest mogelijke verscheidenheid geboren, althans ik ken geen behoorlijk zamengesteld geheel, dat niet uit onderscheidene deelen bestaat.'<sup>38</sup> Met die woorden keerde de eerste spreker in het plenaire debat over de Kieswet 1850, de conservatief Schiffer, zich tegen de liberale opvatting van vertegenwoordiging. Het principiële onderscheid tussen conservatieven en liberalen was hiermee meteen op tafel gelegd. Terwijl volgens de liberalen nationale eenheid alleen kon bestaan als kiezers en Kamerleden zich losmaakten van hun persoonlijke voorkeuren, kenden de conservatieven die persoonlijke voorkeuren een prominente rol toe. Eenheid kon alleen bestaan als bijzondere belangen, lokale tradities en gewoonten elk vertegenwoordigd werden. Het was volgens de conservatieven daarom niet alleen feitelijk onmogelijk om zich van eigen vooroordelen te bevrijden, het was ook onwenselijk. De conservatieve katholiek Borret, die later in het 'ontbindingsministerie' Van Zuylen/Heemskerk een prominente rol zou spelen, verwoordde het als volgt:

---

<sup>37</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 449.

<sup>38</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 4 juni 1850, 4.

‘Het nationaal belang is geene verwijdering, geene terugzetting, geene onderdrukking van bijzondere belangen. Het nationaal belang is veel meer vereeniging, vreedzame zamenleving, harmonie van bijzondere belangen. De vertegenwoordiging moet, in hare leden, zooveel mogelijk organen van die belangen terugvinden (...).’<sup>39</sup>

Met een beroep op Guizot beargumenteerde Groen vervolgens dat het sociale domein niet van de politiek mocht worden gescheiden. Een volk was een organisme, dat was gegroeid uit de vereniging van kleinere sociale verbanden reeds voordat er sprake was van geschreven wetten. Een volk ontstond niet doordat een wet een groep individuen tot één geheel uitriep, zonder dat ze enige verwantschap met elkaar voelden.<sup>40</sup> Kleinere verbanden, zoals provincies en godsdienstige groeperingen, hadden daarom ook recht op eigen vertegenwoordigers.

Volgens Groen was Thorbeckes opvatting over natievorming niet alleen onjuist, maar ook heel gevaarlijk. De afgedwongen eenheid, die met bijzondere belangen geen rekening hield, ‘heeft de eigenschap, dat hoe meer men tracht die te bereiken hoe meer men vervalt in verdeeldheid, tweedragt, burgertwist en soms burgerkrijg’.<sup>41</sup> Want als de delen geen rechten hadden tegenover het geheel, en zelfs niet vertegenwoordigd waren, dan was alleen de wil van de meerderheid wet. Het ‘algemeen belang’ zou in de praktijk daarom niets anders zijn dan het bijzondere belang van de meerderheid. Schiffer vroeg zich dan ook retorisch af: ‘Zou daardoor (...) aller regten op eene behoorlijke wijze verdedigd, beschermd, voorgestaan en gehandhaafd worden?’<sup>42</sup> Duidelijk baseerde hij zich hierbij ook op de historische rechtsschool: rechten worden niet ontleend aan wetten die een parlement opstelt, maar moeten juist door dat parlement worden beschermd.

Met de vertegenwoordiging van minderheden had de stugge Thorbecke niet veel. Er was maar één objectief kenbaar algemeen belang, zodat de deelbelangen van minderheden niet in het parlement aan de orde hoefden te komen.<sup>43</sup> Het enige recht van de minderheid was om te trachten in de meerderheid te geraken. Maar, repliceerde Groen, als minderheden meerderheid moesten kunnen worden, dan moesten zij wel eerst een politiek bestaan hebben. Voor de duidelijkheid voegde hij eraan toe: ‘in de Kamer’.<sup>44</sup> Borret hield zijn medeleden dan ook voor:

---

<sup>39</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 8 juni 1850, 5.

<sup>40</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 14 juni 1850, 9.

<sup>41</sup> Idem, 10.

<sup>42</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 4 juni 1850, 4.

<sup>43</sup> E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Theorie en toepassing* (Nijmegen: Ars Aequi Libri 1987) 143.

<sup>44</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 14 juni 1850, 8.

'[M]aar verscheidenheid van keuzen, vrije vertegenwoordiging van alle belangen moet zijn het element van hare zamenstelling (...) Willen wij, en zullen wij in waarheid eene vertegenwoordiging van het geheele Nederlandsche volk bezitten, dan moeten alle groote belangen, die gezamenlijk het nationaal belang uitmaken, de constituerende elementen kunnen zijn van die vertegenwoordiging.'<sup>45</sup>

De eis dat ook het geluid van minderheden in de Kamer moest worden gehoord, bracht de conservatieven ertoe voorzichtig een specifiek soort evenredigheid te vragen. In zijn proefschrift laat Loots zien hoe de overgang van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging samenhang met een andere opvatting van vertegenwoordiging die in het laatste kwart van de negentiende eeuw opgang maakte. Niet langer was sprake van 'vertegenwoordiging voor het volk', zoals een voogd handelt voor een handelingsonbekwaam persoon, maar steeds meer riep men om 'vertegenwoordiging van het volk', waarin afspiegeling het sleutelwoord werd.<sup>46</sup> Een vergelijkbare beweging is hier al te zien. Men pleitte nog niet voor het zuiver evenredig kiesstelsel, dat in 1917 zou worden ingevoerd en dat draaide om de afspiegeling van sociale groepen in de samenleving. Men eiste echter al wel dat de Kamer een betere afspiegeling zou vormen van de opvattingen die onder de bevolking leefden. In de praktijk betekende dit vaak toch ook dat verschillende, vooral godsdienstige, groeperingen een 'eigen' vertegenwoordiger moesten hebben. Schiffer bracht dit scherp onder woorden. Hij citeerde althans een rechtsgeleerde, wiens naam hij naliet te vermelden:

""Moet niet de vertegenwoordiging de ware uitdrukking zijn van de onderscheidene meest gewichtige bestanddeelen der natie, de getrouwe afbeelding, het kort begrip als het ware, van de burgermaatschappij zelve, zoodanig dat IEDER gewichtig publiek belang zijne organen in de vertegenwoordiging vindt;" zoo als een zeer gematigd en verstandig schrijver zich uitdrukt?"<sup>47</sup>

Schiffer pleitte er vervolgens nog voor 'dat steeds een in verhouding tot het aantal en het gewigt der leden van ieder kerkgenootschap staand getal leden een gedeelte der volksafgevaardigden, zoo in deze als de Eerste Kamer mogt uitmaken'.<sup>48</sup> Hij vroeg dus om mathematische evenredigheid, die vooral diende om 'Israëlieten' en katholieken van een eigen plaats in de Kamers te verzekeren. Dat ging zelfs

---

<sup>45</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 8 juni 1850, 6.

<sup>46</sup> J. Loots, *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2004) 22.

<sup>47</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 4 juni 1850, 4. Kapitale letters in het origineel.

<sup>48</sup> Idem.

veel conservatieven te ver, maar ook zij wilden een eigen plek in het parlement voor deelgroeperingen en zagen vertegenwoordiging vooral als vertolking van minderheidsstandpunten en -belangen. Omdat die groeperingen in de conservatieve optiek veelal geconcentreerd waren in een bepaalde streek – zoals de katholieken in het Zuiden – was evenredigheid geen noodzakelijk vereiste om toch ‘vertegenwoordiging van het volk’ mogelijk te maken. Dat bleek bijvoorbeeld uit de oppositie van Van Hall, de gematigde liberaal die later het ‘Aprilministerie’ zou gaan leiden. Volgens hem gold de gewoonte om te vragen wat de belangen van een bepaald district en de wensen van de plaatselijke bevolking waren als deze op het spel stonden.

‘Vragen wij niet aan onze medeleden, wanneer onder ons spraak is van het nemen van eenen algemeenen maatregel, welke de belangen van het gewest waar zij leven, welke de wenschen der ingezetenen aldaar zijn, of wenschen wij die belangen niet te kennen? En zouden wij dan ook niet moeten begeeren die gewesten op eene evenredige wijze in ons midden vertegenwoordigd te zien?’<sup>49</sup>

Het initiatief lag duidelijk nog bij de volksvertegenwoordiger zelf. Die moest belangstelling tonen voor de wensen en verlangens van de inwoners van zijn district. Van vertegenwoordigers als louter ‘doorgeefluik’ zou ook Van Hall gegruwd hebben. Maar de strikte scheiding tussen kiezer en gekozene die Thorbecke in het lastverbod zag, was evenmin zijn ideaal. Daarvoor hechtte hij te veel waarde aan vertegenwoordiging van belangen en wensen onder de bevolking.

## 1.2 ‘Nationale kiesdistricten’?

Van Hall deed deze uitspraak in een debatje over Thorbeckes ‘nationale kiesdistricten’, die soms meerdere provincies besloegen. Thorbecke koos opzettelijk voor die indeling om daarmee uit te drukken dat het algemeen belang het enige beslissende argument mocht zijn. Provinciale belangen waren deelbelangen, daarom in zijn optiek per definitie strijdig met het algemeen belang en verdienden derhalve geen vertegenwoordiging.<sup>50</sup> Van Hall was het daarmee fundamenteel oneens:

‘Maar allen provincialen geest geheel te willen uitdooven houde ik voor onmogelijk, en zelfs verkeerd in het algemeen belang. De algemeene belangen worden dan het beste behartigd,

---

<sup>49</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 4 juni 1850, 10.

<sup>50</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 449.

wanneer ieder hoofd des huisgezins voor zijn huisgezin waakt; ieder lid van eene gemeente, van eene provincie met de belangen van zijne gemeente, van zijne provincie bekend is.<sup>51</sup>

Het algemeen belang was niet tegengesteld aan de provinciale belangen, zoals Thorbecke deed voorkomen. Mensen mochten best hechten aan hun eigen provincie, cultuur en eigenaardigheden. Dat waren 'neigingen en gewoonten, die, volkomen onschadelijk, door den Wetgever behooren te worden geëerbiedigd,' zo schreef de Utrechtse hoogleraar staatsrecht Vreede in een petitie die breed verspreid en getekend werd.<sup>52</sup> 'Een kostbare, behoudende kracht,' noemde Borret het.<sup>53</sup>

Feller was een Brabants Kamerlid, de conservatieve katholiek Mutsaers. Die had ook reden om zich te beklagen, want Thorbecke was bij het indelen van de districten begonnen in Groningen, zodat Brabant als laatste aan de beurt kwam en daardoor ook minder Kamerleden kon afvaardigen dan waarop het op grond van haar inwonertal 'recht' had. Het was wellicht geen toeval dat juist het katholieke Zuiden van het land op deze manier ondervertegenwoordigd was. Mutsaers verweet Thorbecke:

'Met uwe zoogenaamde nationale districten, met uwe electorale ineensmelting van het volk, miskent gij de Natie, miskent gij hare geschiedenis, miskent gij haren aard, hare behoeften, hare ziel. Gij doet eene poging om van de Nederlandsche Natie eene andere te maken dan zij is, en dan zij worden kan.'<sup>54</sup>

Groen viel hem in vergelijkbare bewoordingen bij. Thorbeckes 'nationale kiesdistricten' waren 'het denkbeeld eener zamensmelting van de natie tot één groot geheel, zoodat de provinciën zouden worden vernietigd en, onder den naam van nationaal belang, al hetgeen de natie in hare historische eenheid ter harte gaat, ter zijde zoude worden gesteld.'<sup>55</sup> Wat aan beide citaten opvalt, is het spreken over ongewenste samensmelting van de delen, terwijl die elk recht hebben op een eigen, zelfstandig bestaan. Dat is typisch voor de organische rechtsopvatting. Weliswaar vormde dit ook het uitgangspunt van Thorbeckes denken, maar terwijl de conservatieven het 'eigen' recht van de organische delen benadrukten, stelde Thorbecke dat er geen zelfstandigheid kon zijn zonder

---

<sup>51</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 4 juni 1850, 10.

<sup>52</sup> Tekst van de petitie gepubliceerd in de *Utrechtsche provinciale en stadscourant*, 19 juni 1850.

<sup>53</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 8 juni 1850, 7.

<sup>54</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 6 juni 1850, 7.

<sup>55</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 4 juni 1850, 15.

gemeenschappelijk rechtsstelsel.<sup>56</sup> Wat voor Thorbecke een voorwaarde was voor gezonde plaatselijke zelfstandigheid, was voor de conservatieven een regelrechte bedreiging daarvan.

De conservatieven voorspelden ook dat Thorbeckes 'nationale kiesdistricten' tot onderdrukking van minderheden zouden leiden. Was een kiesdistrict samengesteld uit delen van meerdere provincies, dan zou de meerderheid uit de ene provincie de minderheid, die vanuit een andere provincie in hetzelfde kiesdistrict was ingedeeld, overstemmen. Feitelijk werd de minderheid hierdoor van een eigen vertegenwoordiger beroofd. Meerdere Kamerleden wezen op dit punt, maar het meest beeldend werd dit wellicht door Luijben naar voren gebracht.

'Er ligt voor mij een groot bezwaar in de regeling der kiesdistricten, in zooverre daardoor ingezetenen van de eene provincie bij een kiesdistrict van eene andere provincie worden ingelijfd, en (ik zal de zaak maar met haren naam noemen) voor het kiesregt zedelijk gedood. Zoo worden aanzienlijke minderheden aan meerderheden opgeofferd. Zoo worden deze minderheden, om mij zoo eens uit te drukken, geneutraliseerd. Zoo worden zij in de onmogelijkheid gebragt, om mannen, waarin zij een regtmatig vertrouwen stellen, naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal af te vaardigen. Zoo wordt ten hunnen aanzien eene onregtvaardigheid gepleegd, om de eenvoudige, doch alles afdoende reden, dat zij in deze Vergadering slechts fictief zullen worden vertegenwoordigd.'<sup>57</sup>

Het recht van de minderheid op een eigen vertegenwoordiger was ook de reden van het conservatieve verzet tegen de dubbele kiesdistricten: die telden een dubbel aantal inwoners en vaardigden daarom twee Kamerleden af. Ook dat zou volgens Thorbecke bijdragen aan het 'nationale' karakter van de verkiezingen, omdat daardoor de kans groter was dat die niet door lokale, plaatselijke omstandigheden werden gedomineerd. Het liefst had Thorbecke dan ook van het hele land één kiesdistrict gemaakt; enkel om praktische redenen zag hij daarvan af.<sup>58</sup> Voor lokaal geconcentreerde minderheden was dit stelsel nadelig. Werd het district gesplitst, dan maakte zij kans op een eigen vertegenwoordiger, maar als onderdeel van het dubbele kiesdistrict was zij al op voorhand kansloos. *Grosso modo* golden hier dezelfde bezwaren als tegen de uit meerdere provincies samengestelde 'nationale kiesdistricten'. Illustratief voor het conservatieve verzet zijn de bezwaren die Mutsaers aandroeg tegen de dubbele districten. Hij begon met de constatering dat:

---

<sup>56</sup> Poortinga, *De scheiding van publiek- en privaatrecht*, 107.

<sup>57</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 8 juni 1850, 2.

<sup>58</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 449.

'[B]ijna overal, waar dubbele kiesdistricten zijn gevormd, of eerbiedwaardige minderheden zijn verzwolgen, of de ongelijksoortigste elementen zijn samengevoegd tot een geheel, waarin steeds strijd en onverdeeldheid heerschen moeten, waarin verdrukkers van de eene, en verdrukten van de andere zijde, overwinnaars aan dezen, geslagenen aan genen kant zullen gevonden worden: dat is eene grief, die bij mij zwaar weegt.'<sup>59</sup>

De onderdrukking van de minderheid was volgens Mutsaers het gevolg van het feit dat het kiesdistrict te groot was (een dubbeldistrict telde circa 90.000 inwoners). Men maakte het kiesdistrict daarmee groter dan de leefwereld van de meeste kiezers.

'Buiten de grens van dat [sociaal] verkeer valt de vrije beweging weg, de impulsie komt niet meer van den kiezer zelve; zij komt van elders. De kiezer wordt afhankelijk, omdat hij niet meer vrij is, en hij is niet meer vrij, omdat gij hem plaatst op een veld, dat niet het zijne is, waar hij is zonder gezigteinder.'<sup>60</sup>

Kortom, men voegde groepen samen waartussen geen sociaal, cultureel of economisch verband bestond. Als het kiesdistrict niet samenviel met een organisch gegroeid geheel, kon 'samenwerking' echter alleen worden bewerkstelligd door dwang. De meerderheid zou de minderheid onderdrukken, zonder met haar rechten nog langer rekening te houden. Daar koppelde Mutsaers in dit citaat nog iets aan, wat niet over het hoofd moet worden gezien: een organisch gegroeid geheel kan zelf beslissen wat het doet, het is autonoom. Waar een organisch verband ontbreekt, zal men daarentegen nooit zelf de beslissing nemen: wat de kiezers doen, is het gevolg van factoren van buiten. Omdat de kiezers in dat geval niet gewoon zijn om samen te werken, zullen anderen voor hen de beslissing nemen. De verkiezingen zijn dan gemakkelijk te manipuleren door actoren van buiten het organische geheel.

### **1.3 Een te lage census**

Niet iedere burger was in conservatieve ogen echter even goed opgewassen tegen pogingen tot verkiezingsmanipulatie. Die personen moest men daarom van het kiesrecht uitsluiten. In de *Utrechtsche provinciale en stadscourant* legde Vreede op polemische wijze uit waarom de census in het wetsvoorstel van Thorbecke in het algemeen veel te laag was vastgesteld. Hij waarschuwde voor 'vermetele volksverleiders' die de verkiezingen zouden winnen met maar één programmapunt: 'de

---

<sup>59</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 6 juni 1850, 8.

<sup>60</sup> Idem.

bestrijding van het recht van eigendom'.<sup>61</sup> Zeker op het platteland, waar de census lager was dan in de grote steden, waren de risico's groot:

'Dáár ziet men in het verschiet, de heerschappij der min beschaafde en min verlichte landlieden over de gewichtigste belangen der meer vermogende en opgekleerde stedelingen (...) de poging tot verwezenlijking der hersenschimmige en wilde droomen over het recht van eigendom, aan de Communisten en Socialisten ontleend.'<sup>62</sup>

Terwijl Vreede buiten de Kamer in zijn krantenartikelen en zijn petitie fel van leer trok tegen de in zijn ogen te lage census, deed Groen van Prinsterer dat in de Kamer, eveneens met het 'rode gevaar' als schrikbeeld. Ook voor hem was de vastgestelde hoogte van de census de eerste stap op weg naar het communisme. Het liberale Kamerlid Zylker, een groot pleitbezorger van een lage census, hield hij voor:

'Het medelid is ook, blijkens zijne brochure, een anticommunist. Ik heb er nooit aan getwijfeld; ik ben overtuigd, dat hij, ten aanzien van zijn eigendom, zeer conservatief is; evenwel ben ik overtuigd, dat een communist, hoe onaangenaam het ook voor ons medelid moge zijn, na het lezen der brochure, ook het getuigenis zou afleggen: "ik gevoel mij daar het meest te huis."<sup>63</sup>

Voor organische rechtsdenkers als Groen was het volkomen logisch om juist het eigendomsrecht als argument tegen censusverlaging te gebruiken. De historische rechtsschool neigt immers door de nadruk op historisch gegroeide rechten tot behoud van de *status quo*. De grootgrondbezitter Von Savigny had ook niet voor niets naam gemaakt met een boek over het eigendomsrecht.<sup>64</sup> Toch is niet het eigendomsrecht *an sich* hier van belang. Ook de liberalen stelden immers belang in behoud daarvan.<sup>65</sup> De conservatieven redeneerden in 1850 echter dat de census hoog moest liggen om te garanderen dat de kiezers belang hadden bij het behoud van historische rechten, waarvoor het eigendomsrecht symbool stond. De liberalen redeneerden bij het vaststellen van de census juist op een hele andere manier. Voor hen was niet het belang bij behoud van bestaande rechten het doorslaggevende criterium, maar een voldoende mate van intellectuele ontwikkeling om de 'besten

---

<sup>61</sup> *Utrechtsche provinciale en stadscourant*, 19 juni 1850.

<sup>62</sup> *Utrechtsche provinciale en stadscourant*, 10 juni 1850.

<sup>63</sup> *Handelingen Tweede Kamer 1849-1850*, 4 juni 1850, 16.

<sup>64</sup> E.H. Kossmann, 'Thorbecke en het historisme', in: *Politieke theorie en geschiedenis* (Amsterdam: Bert Bakker 1987) 306-347, aldaar 307; Kelley, *The Human Measure*, 247.

<sup>65</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 305.

uit den lande' te kunnen kiezen. Relevant was niet of de kiezer belang had bij behoud van de bestaande verhoudingen, maar wel of hij intellectueel geschikt was om 'een visie op het "algemeen belang" tot uiting te brengen'.<sup>66</sup> De conservatieve redenering blijkt duidelijk uit de bijdrage van Borret.

'Ik ook heb het belastingbedrag, waarvan de Grondwet het kiesregt afhankelijk heeft gemaakt, altijd beschouwd niet als een bloot vermoeden van intellectuele geschiktheid of staatkundige ontwikkeling in den kiezer, maar veel meer als een waarborg dat hij, die door de wet bevoegd zal zijn verklaard zijn stembrief in de bus te werpen, belang heeft bij de handhaving van rust en orde, belang heeft bij het behoud van den Staat.'<sup>67</sup>

Met andere woorden, als geestelijke ontwikkeling het doorslaggevende criterium zou zijn, waarom had men dan in 1848 voor een censuskiesrecht gekozen? De census selecteert nu eenmaal niet op intelligentie; censuskiesrecht geeft het kiesrecht dan ook alleen aan hen die bij behoud van de bestaande verhoudingen belang hebben. Natuurlijk betekent dit niet dat voor de conservatieven intellectuele ontwikkeling onbelangrijk was, en evenmin dat de liberalen de eigendom niet wilden beschermen, maar het genuanceerde verschil tussen belang bij behoud van bestaande rechten dan wel intellectuele geschiktheid als selectiecriterium is wel van belang voor het vervolg van deze geschiedenis. In 1869 komt dit onderscheid namelijk weer terug, maar dan worden de bestaande verhoudingen niet langer door het eigendomsrecht gesymboliseerd.

Een ander probleem was de census op het platteland. Die leidde ertoe dat in sommige gemeenten nauwelijks kiezers woonden, in sommige gemeenten zelfs geen. Volgens Van Doorn was het probleem dat men de census niet naar plaatselijke gesteldheid had geregeld, maar alleen naar de toestand van het district had gekeken. Sommige gemeenten waren hierdoor wel heel karig met kiesrecht bedeed. Zeker voor gemeenteraadsverkiezingen leverde dit een regelrecht probleem op: men zou bij de gekozen maatstaven niet of nauwelijks een gemeenteraad kunnen vormen.<sup>68</sup> Dat probleem werd nu zijdelings behandeld, maar zou bij het debat over de Gemeentewet de inzet van een felle discussie vormen. Want wat moest er gebeuren met kleine gemeenten, waar nauwelijks kiezers woonden? De strijd tussen behoud van rechten en doelmatig bestuur zou binnen een jaar nadat de Kieswet 1850 was aangenomen, dan ook in volle hevigheid losbarsten.

---

<sup>66</sup> Idem, 449-450. Zie ook Poortinga, *De scheiding van publiek- en privaatrecht*, 142.

<sup>67</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 8 juni 1850, 5.

<sup>68</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 10 juni 1850, 2.

## 2. Organisch recht bedreigd door organieke wetten (1850-1851)

‘Het denkbeeld zelfs van historische en organieke zelfstandigheid is bijkans verloren geraakt. De provincie is niets anders dan eene afdeeling, een departement van den Staat. Aan die afdeeling kan veel van staatswege bij gunste, in een vermeend algemeen belang, uit convenientie worden verleend, maar eigen regt en eigen bestaan is er niet meer.’<sup>69</sup> Zo beklagde Groen van Prinsterer zich in juni 1850 over de positie van de provincies in het Koninkrijk. Aan de orde was Thorbeckes voorstel voor een nieuwe Provinciewet. Een jaar later zou de Gemeentewet nog volgen. Met beide organieke wetten beoogde Thorbecke een heldere en uniforme bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende lagen van het openbaar bestuur tot stand te brengen.<sup>70</sup> Het decentrale bestuur moest ‘wettig, stelselmatig, procedureel en controleerbaar’ verlopen.<sup>71</sup> Dat betekende noodzakelijkerwijs een breuk met de historisch gegroeide variëteit aan bestuursregelingen die het decentraal bestuur tot dan toe kenmerkten.<sup>72</sup> Wat velen met Groen tegen het zere been stuitte, was dat Thorbecke een einde probeerde te maken aan de lokale autonomie die zich met een beroep op haar veelal historisch gegroeide rechten weinig door de nationale overheid liet gezeggen.<sup>73</sup> Met die historisch gegroeide rechten had Thorbecke dan ook niet veel. Voor hem was de staat en niet de natie de primaire rechtsgemeenschap. Het was dan ook de staat die rechten en bevoegdheden toedeelde. Enkel geschiedenis, gewoonte of traditie vormden geen rechtsbron.<sup>74</sup> Tegen die voorstelling kwamen de conservatieven in 1850 en 1851 in het geweer. In hun verzet klonk nog duidelijker dan bij de behandeling van de Kieswet de organische rechtsopvatting door.

### 2.1 Uniformering als aantasting van historische rechten

Dat juist de behandeling van de Gemeentewet het moment was waarop de principiële tegenstellingen tussen conservatieven en antirevolutionairen enerzijds en liberalen anderzijds duidelijk zichtbaar werden, hoeft niet te verwonderen. De gemeente had in de conservatieve staatsleer een fundamenteel karakter. Volgens het conservatieve Kamerlid J.K. baron van Goltstein waren uit de gemeenten de andere bestuurslagen voortgekomen en was hun autonomie daarom van essentieel belang.

---

<sup>69</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 18 juni 1850, 10.

<sup>70</sup> J. Drentje, *Thorbecke: een filosoof in de politiek* (Amsterdam: Boom 2004) 416.

<sup>71</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 446.

<sup>72</sup> Idem, 447.

<sup>73</sup> Drentje, *Thorbecke: een filosoof in de politiek*, 416.

<sup>74</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 457-458; Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht*, 50.

‘De gemeenten zijn de oorspronkelijke, de vroegste vereenigingen die in dit land plaats grepen. De verschillende huisgezinnen die op dezelfde plaats waren gevestigd, vereenigden zich ten einde door een door hen gekozen bestuur hunne belangen te laten behartigen. Die gemeenten sloten zich vervolgens aan eene andere gemeente aan, en vormden de kleine Staten die later de grondslag zijn geworden tot het daarstellen van den Nederlandschen Staat zelve.’<sup>75</sup>

Opvallend is dat Van Goltstein staatsvorming als een proces van onderop afschildert. De Staat valt uiteindelijk tot het huisgezin te herleiden. Daarmee krijgt de gemeente (en logischerwijs in het verlengde daarvan ook de Staat) een privaatrechtelijk karakter. Dat werkte het antirevolutionaire Kamerlid Mackay verder uit. De gemeente was volgens hem een *persona civilis*,<sup>76</sup> een ‘zamenhangend en door natuurlijke ontwikkeling vereenigd geheel’, dat niet pas bij wet in het leven was geroepen.<sup>77</sup> Dat laatste element is van essentieel belang, omdat het aangeeft dat er volgens de conservatieven aan de gewoonte en de traditie rechten kunnen worden ontleend, waarvan het bestaan niet afhangt van goedkeuring door de staat, maar die de staat wél heeft te eerbiedigen. De gemeente werd hiermee gepresenteerd als een bijzondere vorm van de vereniging naar burgerlijk recht. Net zoals de wet verenigingen niet kan opheffen of in het leven kan roepen, maar wel het verenigingsleven mag regelen, zo moest ook de Gemeentewet algemene regels stellen, maar mocht zij de historisch gegroeide rechten en vrijheden van de gemeente als corporatie niet aantasten.<sup>78</sup>

Hét conservatieve bezwaar tegen de Gemeentewet was dat Thorbecke die historische rechten uitwiste en een uniform bestuursmodel toepaste op steden en plattelandsgemeenten. De conservatief-liberaal Wintgens vergeleek het wetsvoorstel zelfs met het bed van Procrustes: Thorbecke wilde gelijkmaken wat niet gelijk was.<sup>79</sup> Daarom werden grote steden behandeld als kleine dorpen die aan de leiband moesten worden gehouden, en zagen de plattelandsgemeenten zich met een takenpakket geconfronteerd waarvoor zij nooit de nodige (financiële) middelen op konden brengen. Voor de conservatieven vormde variatie in bestuurstradities het uitgangspunt, en was (afgedwongen) eenheid de uitzondering. Thorbecke draaide dit om, betoogde Groen. Voor hem was zelfstandigheid een ‘noodzakelijk kwaad’, iets dat toegestaan moest worden als er geen uniforme

---

<sup>75</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1850, 724. Van Goltstein herhaalde dit standpunt de dag erop.

<sup>76</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1851, 726<sup>1</sup>.

<sup>77</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 13 mei 1851, 730.

<sup>78</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 26 mei 1851, 897. *Idem dito* Groen van Prinsterer, die hier Thorbecke van rechtsberoving beschuldigde, Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 13 mei 1851, 736.

<sup>79</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1851, 719

regels waren te geven.<sup>80</sup> Men aanvaardde een Gemeentewet 'waarbij als beginsel aangenomen wordt dat op de plaatselijke gesteldheid der gemeenten niet kan, niet mag worden gelet'.<sup>81</sup>

Natuurlijk zag Thorbecke ook in dat zijn uniforme bestuursstelsel in kleine gemeenten niet goed zou functioneren. Dat was voor hem echter geen reden om verschillende bestuursvormen op te tuigen. Integendeel, Thorbecke pleitte juist voor een fusie van kleine gemeenten. De fusiegemeente had vervolgens een groter budget en kon daardoor haar taken beter vervullen, onder leiding van een competentere, want beter betaalde burgemeester.<sup>82</sup> Die aangekondigde fusiegolf lokte felle protesten uit van de conservatieven. Met name het Kamerlid Van Goltstein wond zich op over de gedwongen fusies die het indirecte resultaat van de wet zouden zijn. De gemeente was immers een corporatie, een *persona civilis*, waarop het privaatrecht van toepassing was. 'Als zoodanig bezit zij wel gevestigde burgerlijke regten, als zoodanig is zij eigenaresse van hare goederen'.<sup>83</sup> Volgens Van Goltstein was dat zelfs grondwettelijk gewaarborgd. De antirevolutionair Van Lynden sloot zich hierbij aan. De gedwongen fusies waren ook volgens hem een aantasting van het eigendomsrecht:

'Dat eene gemeente met veel bezittingen en geene schulden, vereenigd wordende met een die veel schulden en geene bezittingen heeft, zich zal moeten getroosten hare eigendommen ten voordeele der vereeniging af te staan, zonder eenig equivalent: tenzij bijzondere omstandigheden eene andere schikking eischen. In den regel derhalve: krenking van eigendomsregt; eerbiediging van hetzelfde, uitzondering, uniformiteit ten koste der regtvaardigheid.'<sup>84</sup>

Het verenigingsrecht en het eigendomsrecht werden door gedwongen fusies ernstig aangetast. Fusie was immers een feitelijke onteigening, en als men daar eenmaal aan begonnen was 'dan zou men dit vervolgens in alle mogelijke gevallen kunnen doen'.<sup>85</sup> Kortom, de gevolgen van de Gemeentewet waren niet tot het gemeentelijk bestuur beperkt, maar waren tevens de eerste stap op weg naar afschaffing van het hele eigendomsrecht en ondermijnden de maatschappelijke orde. Het 'rode gevaar' was in conservatieve ogen nooit ver weg. Dat had men met een hoge census willen keren, maar werd nu door de Gemeentewet alsnog bewerkstelligd, vreesde men.

---

<sup>80</sup> *De Nederlander* 10 mei 1851; Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1851, 726<sup>1</sup>.

<sup>81</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 14 mei 1851, 752<sup>1</sup>.

<sup>82</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 438-439.

<sup>83</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 19 mei 1851, 802.

<sup>84</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1850, 721.

<sup>85</sup> *Idem*, 802.

Om de kleine gemeenten tegen gedwongen fusies te beschermen, waren de conservatieven tot veel bereid. Men wilde voor grote gemeenten een andere bestuursinrichting dan voor kleine gemeenten. Van Lynden wees erop dat de Grondwet weliswaar 'van gemeentebesturen in het algemeen spreekt', maar, 'zoo volgt daaruit nog niet, dat zij bepalingen gewild heeft, die op gemeenten van 100.000 en van 600 zielen gelijkelijk van toepassing zouden zijn'. Het enige dat in de Grondwet van elke gemeente werd vereist, was dat er een raad en een door de Kroon benoemde burgemeester zouden zijn en dat de gemeentelijke belastingen bij wet zouden worden geregeld. Dat liet ruimte voor differentiatie naar gemeentegrootte.<sup>86</sup>

Thorbecke schermde echter met nog een ander argument. In kleine gemeenten zou het censuskiesrecht te weinig kiezers opleveren om een gemeenteraad te kunnen kiezen, zoals Van Doorn een jaar eerder met een vooruitziende blik al had geconstateerd. Thorbecke legde de ondergrens bij 25 kiezers. Differentiatie of niet, een gedwongen gemeentelijke fusie werd dan onvermijdelijk. In niet minder dan 161 kleine gemeenten, waar te weinig kiezers woonden, werd volgens het wetsontwerp de invoering van de Gemeentewet voor de duur van twee jaar opgeschort in afwachting van een grootschalige gemeentelijke herindeling. Dat voorstel werd uitgebreid bestreden door Van Doorn zelf. Allereerst maakte hij bezwaar tegen de manier waarop de regering het censuskiesrecht voor de gemeente wilde regelen. Men nam zonder uitzondering de helft van de census voor de Tweede Kamerverkiezingen. Volgens Van Doorn schreef de Grondwet voor dat men bij de bepaling van de census op de plaatselijke gesteldheid moest letten. Ook hier was dus differentiatie naar lokale verschillen het uitgangspunt, dat in de knel kwam door de uniformiteit die Thorbecke wilde afdwingen.<sup>87</sup> In een groot aantal van de te fuseren gemeenten was de census echter nog niet verlaagd tot het grondwettig minimum van 10 gulden voor de gemeenteraadsverkiezingen. Volgens Van Doorn moest in die gemeenten de census verlaagd worden, omdat deze kennelijk te hoog was vastgesteld. Dat hoefde niet onmiddellijk een verlaging naar het minimum te zijn; in gemeenten waar onder Thorbeckes voorstel 23 of 24 kiezers woonden hoefde de census maar met 2 of 4 gulden verlaagd te worden om aan het vereiste minimumaantal kiezers te komen. Zo erg was die verlaging volgens Van Doorn niet: 'Het geldt hier politieke regten, waarop men met reden najverig mag wezen'.<sup>88</sup> Men behoorde de wet zo vorm te geven dat 'de mildste uitreiking van het regt verzekerd wordt, en althans aan de ingezetenen van niet minder dan 127 gemeenten de treurmare kan worden bespaard, dat zij buiten de wet gesteld worden, dat zij niet kunnen deelen in de voorregten welke de grondwetgever

---

<sup>86</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1850, 720.

<sup>87</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1850, 742.

<sup>88</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1850, 743.

hun had toegedacht.<sup>89</sup> In zijn streven naar lokale censusverlaging om het voortbestaan van kleine gemeenten te verzekeren, stond Van Doorn overigens niet alleen. Groen steunde hem onomwonden in zijn krant.<sup>90</sup> Het historisch gegroeide recht van de gemeente op een eigen, zelfstandig bestaan was voor sommige conservatieven dus zo belangrijk dat ze er een censusverlaging voor over hadden, ook al hadden zij bij de behandeling van de Kieswet nog geklaagd dat deze eigenlijk te laag was vastgesteld.

## 2.2 Legaliteit versus legitimiteit

Thorbeckes gefröbel met de census leidde bij de conservatieven tot de verdenking dat zijn Gemeentewet eigenlijk machtsmisbruik was. De gemeenten hadden een historisch gegroeid recht op een eigen bestaan en een vrij eigen bestuur. Dat nam Thorbecke hen met zijn Gemeentewet af. Thorbecke stelde zich immers op het standpunt dat slechts de wet en niet de geschiedenis of de traditie een rechtstoestand in het leven kon roepen. Bijna aan het slot van de behandeling van de Gemeentewet in de Tweede Kamer hield een gefrustreerde Mackay daarom Thorbecke nog maar eens voor:

[dat] haar bestaan, hare regten als corporatie, hare vrijheden niet door eene wet geschapen noch vernietigd worden. Indien de wet zoo ver gaat dat zij overal de hand mag uitstrekken, overal mag inhebben, overal mag handelen, dan, geloof ik, is het met vrijheid gedaan. (...) Indien de wil van eenen [vorst] beperkt is door de regten en vrijheden van anderen, dan moet ook de wet, de wil van velen, buigen.<sup>91</sup>

Het interessante aan dit kernachtige citaat is de opvatting over goede wetgeving die eruit spreekt. Historisch gegroeide rechten zijn niet door de wet in het leven geroepen en mogen ook niet bij wet worden afgeschaft. Niet alles *mag* in de wet worden geregeld. Met andere woorden: legaliteit is nog geen bewijs van legitimiteit. Er zijn rechten die onafhankelijk van de wet bestaan, en die ook door de wetgever moeten worden gerespecteerd. Daarbij maakt het geen verschil of die wetgever een alleen handelende absolute vorst is of een gekozen parlement. Mackay gebruikte het begrip niet, maar zijn argument is in wezen ontleend aan de Angelsaksische *rule of law*, waarin de rechtmatigheid van overheidshandelen centraal staat. De Staat scheidt niet alleen recht, maar staat ook onder de heerschappij van het recht. Het begrip recht is hierbij breder dan alleen 'wet'; ook ongeschreven recht

---

<sup>89</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1850, 744.

<sup>90</sup> Zie bijvoorbeeld *De Nederlander* 17 maart 1851.

<sup>91</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 26 mei 1851, 897.

en jurisprudentie kunnen overheidsoptreden mogelijk maken én vooral ook normeren.<sup>92</sup> Wetgeving kan daarom onrechtmatig zijn, als het met het recht in strijd is. Daartegenover staat het Duitse rechtsstaatbegrip, waarin het legaliteitsbeginsel een grote rol speelt en dat ook door Thorbecke werd benadrukt. Dat eist een wettelijke grondslag voor overheidsoptreden, dat dus nooit op gewoonte of traditie gebaseerd mag zijn, maar heeft voor de rechtmatigheid van de uitoefening van overheidsbevoegdheden veel minder oog. Wetgeving is daardoor, hoe onrechtvaardig ook, in de praktijk vrijwel onschendbaar zolang het niet in strijd komt met hogere wetgeving.

De conservatieve opvatting had ook gevolgen voor het bestuur van de gemeente. In de systematiek van Thorbecke werd de eenheid van bestuur gewaarborgd door zowel repressief als preventief toezicht: toezicht door de hogere, provinciale of rijksoverheid dat respectievelijk voor en na de gemeentelijke besluitvorming plaatsvindt. Sleutelwoord is daarbij de term 'algemeen belang': besluiten worden geschorst of vernietigd als ze in strijd zijn met het algemeen belang. Wat precies het algemeen belang is, is ter beoordeling aan de hogere overheid. Volgens de conservatieven was dat precies de almacht van de regering waarover Mackay had geklaagd, alleen nu op bestuurlijk vlak. Volgens Van Lynden was het door Thorbecke gekozen stelsel van toezicht een direct gevolg van zijn opvatting dat er geen rechten zijn die niet uit de wet voortvloeien:

'Een gouvernement, voor hetwelk regeren zich oplost in administreren en dat geene regten kent, dan die door haar verleend zijn, is, ook met de beste bedoelingen, gedwongen om, voor zelfbehoud, met inroeping van algemeene wetten of van algemeen belang, met de eene hand terug te nemen, wat het met de andere gaf. De revolutionnaire theorie toont in het verschieft het beeld der vrijheid, maar geeft ook niet meer dan het beeld.'<sup>93</sup>

De gedachte dat een mens nimmer vrij kon zijn als zijn vrijheid afhankelijk was van de wet, komt vaak terug, vooral als wettelijke 'vrijheden' ook nog eens in de naam van een vaag omschreven 'algemeen belang' konden worden ingeperkt. 'Het alvermogen van een met dergelijke uitdrukkingen gewapend centraal gezag [is] overbekend,' aldus Groen in zijn dagblad. Autonomie berust 'op de onderstelling dat er een sfeer is waartrent tusschenkomst, in naam van het algemeen belang en van de wetten, niet vergund wordt; omdat die sfeer buiten het gebied van den algemeenen wetgever ligt.'<sup>94</sup> Autonomie was dus voor Groen absoluut. De overheid had niets te zoeken op bepaalde terreinen, waaronder het gemeentelijk bestuur. Groen trok dat ook breder. Herhaaldelijk vergeleek hij de

---

<sup>92</sup> A.W. Heringa e.a., *Staatsrecht* (Deventer: Wolters Kluwer 2018) 22.

<sup>93</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1851, 721.

<sup>94</sup> *De Nederlander* 12 mei 1851.

privaatrechtelijke status van de gemeente en de provincie met het privéleven. Zo zei hij op 20 mei 1851 in de Tweede Kamer:

‘Ik ben in mijn eigen huis gebonden aan de algemeene wetten, aan de politiereglementen: in dit opzigt handhaaft de gouvernementale centralisatie wettig gezag; maar niet elke regelgevende beschikking van mijn huishoudelijk beheer wordt aan het algemeen belang en aan de algemeene wet ter toetse gebracht. In mijn huis en evenzoo in de gemeente zijn menigvuldige onderwerpen zoozeer van eigen inwendige oeconomie, dat de algemeene wet daarop geen vat heeft; dat het ingrijpen haar niet vergund is.’<sup>95</sup>

Dat het Groen om meer dan een vergelijking ging, was een jaar eerder al duidelijk geworden bij de behandeling van de Provinciewet. Als overheidsmacht niet per definitie beperkt was door historische gegroeide rechten en privaatrechtelijke verhoudingen, dan zou de overheid zich vroeger of later gaan bemoeien met elk aspect van het leven. Dan zou de staat zelfs niet meer halt houden bij de voordeur, maar ‘ook den huiselijken kring, kon het zijn, in haar staatszorg (...) willen omvatten’.<sup>96</sup> Hier stond meer op het spel dan alleen de inrichting van het provinciaal bestuur, hier waren fundamentele grondrechten in het geding.

### **2.3 Vertegenwoordiging in vrijheid**

Tegelijkertijd waren er meer argumenten voor lokale autonomie dan de bescherming van historisch gegroeide rechten tegen staatsalmacht. Zo nam ook het Kamerlid Wintgens het woord bij de behandeling van de Gemeentewet. Nadat hij eerst zijn instemming met de redevoering van zijn antirevolutionaire collega Mackay had betuigt, volgde een exposé over het vertegenwoordigende stelsel in het gemeentebestuur. De ‘taak der centrale magt’ was uitgebreid tot buiten haar ‘natuurlijke grenzen’. Nam de raad een besluit, dan was het veel te vaak aan controle van hogerhand onderworpen. Dat was onjuist, ‘want de gemeente, door hare bestuurders regtstreeks vertegenwoordigd, kent immers hare belangen het best; waarom haar dan ook geen vertrouwen geschonken?’<sup>97</sup> Sommige liberalen wierpen hem voor de voeten dat hij uit vrees voor machtsmisbruik door de Rijksoverheid, de mogelijkheid van ‘plaatselijke autocraten’ negeerde. Die suggestie wierp Wintgens van zich met een opmerkelijk argument. ‘Gij moet dien waarborg [tegen plaatselijke autocraten] zoeken bij de kiezers,

---

<sup>95</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 20 mei 1851, 820<sup>3</sup>.

<sup>96</sup> Handelingen Tweede Kamer 1849-1850, 21 juni 1850, 20.

<sup>97</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1851, 718.

niet bij het hooger bestuur.<sup>98</sup> Het gemeentebestuur kwam de vrijheid toe zonder inmenging van buitenaf de gemeente te besturen, omdat de lokale kiezers zelf in staat waren om het recht te handhaven en het gemeentebelang te behartigen. Zij, en niet de minister, kregen de eindverantwoordelijkheid voor het gemeentebestuur toebedeeld. Het idee dat degenen die een bepaald belang hebben, dat belang zelf het beste kunnen behartigen, legde de kiem voor latere democratisering. De ultieme consequentie hiervan is immers dat het algemeen belang, ieders belang, bij algemeen stemrecht, ieders recht om te stemmen, gebaat is. Het zou tot 1869 duren voordat een enkele conservatief deze conclusie durfde te trekken, maar Wintgens' uitgangspunt werd daarentegen breed gedeeld. Van Goltstein merkte op:

‘Wanneer wij prijs stellen op de vrije verkiezing der leden van den gemeenteraad, dan moeten wij ook evenzeer prijs stellen op de vrije werking van dien raad, want tusschen die beide zaken bestaat een onafscheidelijk verband. Zij, die geroepen worden om de gemeentebesturen aan te stellen, dragen aan deze op de zorg voor hunne belangen, en de gemeentebesturen moeten zich dan ook alleen gebonden rekenen aan de wenschen dergenen aan wie de benoeming dier besturen is opgedragen. Indien zij daarin ten volle willen slagen, kunnen zij niet gedoogen, dat andere besturen hun bevelen voorschrijven of zich mengen in die zaken, waarvan het bestuur aan hen is opgedragen.’<sup>99</sup>

De conservatieven zagen de provincie en de gemeente dus vooral als politieke lichamen die primair gebonden waren aan de wensen van hun kiezers. Weliswaar stond ook Thorbecke betrokkenheid van de burgers bij het bestuur voor, maar in zijn optiek diende de gemeente zich te richten op hetzelfde algemeen belang als de Staat, en zich te voegen naar het oordeel van de Staat wat dat algemeen belang vereiste, daarmee de ruimte voor een eigen gemeentelijk oordeel inperkend.<sup>100</sup> Drentje spreekt in dit verband van het ‘publiekrechtelijk primaat van de centrale overheid’ dat voorop kwam te staan.<sup>101</sup> De conservatieven waren zich daar terdege van bewust. Van Goltstein constateerde bijvoorbeeld bij de behandeling van de Gemeentewet dat raadsleden vooral ‘handlangers van het opperbestuur’ zouden worden, die zich meer naar de wensen van de Staat dan de verlangens van hun eigen kiezers moesten richten.<sup>102</sup>

---

<sup>98</sup> Idem.

<sup>99</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 16 mei 1851, 770.

<sup>100</sup> Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht*, 197.

<sup>101</sup> Drentje, *Een filosoof in de politiek*, 412.

<sup>102</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1851, 725.

De 'vrije werking' van de gemeente was echter van groot belang in de conservatieve staatsleer. Volgens Van Goltstein was de gemeentelijke vertegenwoordiging de 'lagere school voor de ontwikkeling van het politieke leven der natie. Indien wij die lagere school moeten missen, dan zullen wij weldra tot de erkenning komen (...) dat de publieke geest is uitgedoofd.'<sup>103</sup> Interessant genoeg presenteert Van Goltstein hier gemeentelijk zelfbestuur als eerste stap op weg naar een uitbreiding van zeggenschap op nationaal niveau. Wintgens deed precies hetzelfde, alleen citeerde hij er Tocqueville bij:

'Les institutions communales sont à la liberté, ce que les écoles primaires sont à la science, schrijft de heer de Tocqueville. Die instellingen brengen de politieke vrijheid onder het bereik van de natie; zij verkrijgt dan geleidelijk invloed op die publieke zaak, waarbij zij het meest dadelijk belang heeft; zij gewent aan het gebruik van die vrijheid.'

Het citaat past natuurlijk binnen de conservatieve opvatting dat ontwikkelingen geleidelijk moeten verlopen en men niet in een keer de burgers stemrecht en invloed op alle niveaus moet geven. Juist het belang van traditie, wat eigenlijk neerkomt op historische ervaring, maakt dat ook in het heden het opdoen van ervaring met nieuwe bestuursvormen essentieel is. In zijn *De la démocratie en Amérique* benadrukte Tocqueville inderdaad om die reden dat de burgerij moest leren om zelf het bestuur ter hand te nemen. Het lokaal bestuur was daarbij de leerschool van de democratie. Dat leerproces was niet alleen goed voor de ontwikkeling van de burger, maar stelde hem ook in staat om zichzelf tegen een centralistische staat te verdedigen.<sup>104</sup> In april 1853 zou die burger bewijzen daar ook onder de vigerende Gemeentewet nog altijd heel goed toe in staat te zijn.

---

<sup>103</sup> Handelingen Tweede Kamer 1850-1851, 12 mei 1851, 723.

<sup>104</sup> Ceasar, 'Alexis de Tocqueville', 237-238.

### 3. ‘Het volk stond als één man op’: de Aprilbeweging (1853)

Verbouwereerd, dat was het liberale Kamerlid Van der Linden toen de Tweede Kamer op 20 april 1853 te horen kreeg dat Thorbecke en zijn collega-ministers door de koning waren ontslagen. Hij nam de gelegenheid meteen te baat om de regering hierover te interpellieren.

‘Dat Ministerie genoot bij een groot gedeelte van de natie veel vertrouwen (...) Zoover mij bewust is, is er geen feit waaruit blijkt dat het Ministerie dat vertrouwen verbeurd had of die krachtige medewerking niet meer zou ondervinden. Met name is het tegendeel gebleken in de laatste dagen, daar met eene overgrootte meerderheid deze Kamer zich verklaard heeft te hechten aan hetgeen door dat Ministerie is gedaan.’<sup>105</sup>

Van der Linden negeerde dat een storm van protestants protest was opgestoken toen bekend werd dat de paus in Nederland de bisschoppelijke hiërarchie zou herinvoeren. In totaal tweehonderd duizend mensen tekenden een van de vele petitie's die aan de koning werden toegezonden. Dat aantal was vier keer groter dan het aantal kiesgerechtigden in die tijd.<sup>106</sup> Willem III gebruikte het moment om zijn eigen positie te verstevigen. In Amsterdam ontving hij een delegatie onder leiding van de bekende predikant Bernard ter Haar. Wat de koning precies heeft gezegd, is nog altijd onduidelijk, maar door de aanwezigheid werd het als steunbetuiging ervaren.<sup>107</sup> De ministers vatten het ook zo op en vroegen de koning zijn woorden terug te nemen dan wel hen te ontslaan.<sup>108</sup> Willem III koos voor het laatste. Dat begreep Van der Linden niet, alhoewel ook hij wist wat het land in rep en roer had gebracht. Dat was in de liberale staatsleer echter geen reden tot ontslag. De liberalen stelden dat er vertrouwen moest bestaan tussen Kamers en kabinet, maar ontkenden dat het volk een zelfstandige constitutionele speler was, die met een eigen votum van wantrouwen, wat de Aprilbeweging feitelijk was, ook een kabinet naar huis kon sturen. De natie bestond in hun optiek namelijk slechts in en door vertegenwoordiging.<sup>109</sup> Alleen de Kamers konden het volk vertegenwoordigen, niet volksmenners buiten het parlement. Alleen de Kamers konden derhalve het vertrouwen in ministers opzeggen. Het vernieuwende aan de Aprilbeweging was daarom dat het volk als vierde constitutionele macht optrad naast koning, Kamers en kabinet. De conservatieve oppositie tegen Thorbecke bedreef in april 1853

---

<sup>105</sup> Handelingen Tweede Kamer 1852-1853, 20 april 1853, 491.

<sup>106</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 486.

<sup>107</sup> Houkes, ‘Het succes van 1848’, 96.

<sup>108</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 494.

<sup>109</sup> Thorbecke, *Aanteekening*, 104.

bij uitstek moderne politiek, waarbij het bespelen en organiseren van de publieke opinie essentieel was voor dit zelfstandige optreden van het volk.<sup>110</sup> De vraag was echter: welk volk?

### 3.1 Het volk en de despoot

De vraag naar nationale identiteit was de kern van de Aprilbeweging. De gevolgen van de grondwetsherziening van 1848, en met name de scheiding van kerk en staat, begonnen nu pas duidelijk te worden voor het protestantse 'volk achter de kiezers'. Volgens hen hoorden 'God, Nederland en Oranje' onlosmakelijk bij elkaar. Voeg daarbij de bestaande onvrede over Thorbecke in het algemeen en de tijd was rijp voor een nationalistische beweging waarin religie en politiek twee zijden van dezelfde medaille waren.<sup>111</sup> Zo verbond de Groninger hoogleraar in de theologie Hofstede de Groot in de *Groninger Courant* de Gemeentewet aan het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie als voorbeelden van Thorbeckeaanse tirannie. Dat artikel werd vervolgens overgenomen door de *Amsterdamsche Courant* en Groens dagblad *De Nederlander*. Volgens Hofstede de Groot had Thorbecke de natie niet begrepen, omdat hij geboren was uit Duitse ouders en 'meer tusschen de boeken dan tusschen de menschen in Nederland heeft verkeerd'.<sup>112</sup> Daardoor kreeg Nederland een Gemeentewet, 'welke de vrijheid en zelfstandigheid der gemeentebesturen aan zulke banden legde, als het vrije Nederland nooit heeft gedragen', werd de Hervormde Kerk met 'minachting bejegend' en kregen 'Rome's legerbenden' vrij spel om 'Nederland weder aan Rome te onderwerpen'.<sup>113</sup> Die kwesties hadden gemeen dat de conservatieven er bij monde van het Kamerlid Gevers van Endegeest het bewijs in zagen 'dat de Regering de dwaling begaan heeft van den landaard des volks niet te hebben gekend, en van in dit opzigt alzoo niet aan hare roeping te hebben beantwoord'.<sup>114</sup> Het hoofd van die regering, Thorbecke, was een despoot die historische rechten niet respecteerde, maar zich uit centralisatiedrang overal mee bemoeide.

Met name Groen viel Thorbecke op dit punt hard aan. 'Eerbied voor verkregen regt en heiligheid der vrijheden van iedereen geeft beteren waarborg dan de almacht, waartegen generlei regt geldt', zo luidde hij zijn protest op 4 april 1853 in.<sup>115</sup> Een dag later kwam de volgende zet. 'De

---

<sup>110</sup> Houkes, 'Het succes van 1848', 103.

<sup>111</sup> Idem, 96, 99; F. Broeyer, 'Het synodale establishment in de Hervormde Kerk en de Aprilbeweging', in: G.N.M. Vis en W. Janse (red.), *Staf en storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie* (Hilversum: Verloren 2002) 105-130, aldaar 118; Drentje, *Een filosoof in de politiek*, 423-424.

<sup>112</sup> 'Waarom is Thorbecke gevallen?', *Groninger Courant* 26 april 1853.

<sup>113</sup> Idem.

<sup>114</sup> Handelingen Tweede Kamer 1852-1853, 13 april 1853, 461.

<sup>115</sup> *De Nederlander* 4 april 1853.

verwantschap van Pausdom en wereldlijk despotisme is (...) niet onbekend. Ook hier ligt waarborg en steunpunt in de veerkracht eener publieke meening *die met Volkshistorie en Volksgeloof in verband is*'.<sup>116</sup> Het wereldlijk despotisme van de Revolutie was overigens nog erger dan dat van de paus, aldus Groen.<sup>117</sup> In die artikelen noemde hij de naam van Thorbecke niet, maar voor de goede verstaander was duidelijk dat hij het echte doelwit was. Dat bleek wel toen Groen een paar weken later de oude discussie met Thorbecke over de vervolging van de Afscheidenen oprakelde. Dat was een groep protestantse *dissenters* die zich in 1834 van de Hervormde Kerk had afgesplitst en vervolgens met repressie door koning Willem I te maken kreeg. Thorbecke had toen de regering gesteund, terwijl Groen daartegen had geprotesteerd. Volgens Groen was Thorbecke sindsdien niet veranderd. Thorbecke hield consequent vast aan de 'suprematie van den Staat over de Kerk'.<sup>118</sup> Dat was precies hoe Groen eerder het despotisme van de Revolutie had omschreven.

Dat de paus als despoot werd gezien, kwam vooral door diens vermeende streven een einde te maken aan het protestantisme in Nederland. De conservatieven haastten zich overigens om te melden dat dit niet gold voor de Nederlandse katholieken, want die respecteerden de godsdienstvrijheid van de protestanten wél. Het conservatieve Kamerlid Van Doorn verbond daar een betoog aan over de relatie tussen paus, geestelijkheid en leken. Omdat de paus, anders dan de Nederlandse katholieken, het protestantisme geen gelijke rechten toedichtte, was het beter dat het katholieke kerkbestuur in handen van de Nederlandse katholieken zelf bleef. Bovendien hadden de Nederlandse geestelijken volgens Van Doorn tot dusverre zelf de bisschoppen gekozen. De katholieken hadden dus een zelfstandig bestuur, dat alleen aan de Nederlandse katholieken verantwoording schuldig was. Nu de paus zelf de bisschoppen ging benoemen, kreeg hij de macht zelf de grenzen van de kerkprovincies te bepalen, 'het getal der diocesen te vermeerderen, (...) en vrijelijk te volvoeren wat hem nuttig en doelmatig zal toeschijnen'.<sup>119</sup> Dat was volgens Van Doorn een schending van het recht van de Nederlandse katholieken op zelfbestuur, dat al sinds de zestiende eeuw bestond, en waarop zij 'zooveel prijs stellen'.<sup>120</sup> Of dit nu feitelijk ook allemaal juist was, is zeer de vraag, maar opmerkelijk is vooral de overeenkomst tussen Van Doorns argumentatie en het conservatieve verzet tegen de Provincie- en de Gemeentewet. Vervang de paus door Thorbecke, de kerkprovincie door de provincie en de diocesen door de gemeenten, en het resultaat is de samenvatting van de conservatieve argumenten uit 1851. Historische rechten, zoals zelfbestuur zonder inmenging van hogerhand, en

---

<sup>116</sup> *De Nederlander* 5 april 1853. Cursivering in het origineel.

<sup>117</sup> *De Nederlander* 15 april 1853.

<sup>118</sup> *De Nederlander* 30 april 1853. Cursivering in het origineel.

<sup>119</sup> Handelingen Tweede Kamer 1852-1853, 18 april 1853, 467.

<sup>120</sup> *Idem*.

respect voor de natuurlijke grenzen van organisch gegroeide gemeenschappen, vormden de rode draad in het conservatieve verzet tussen 1850 en 1853. De vergelijking tussen Thorbecke en de paus was dus meer dan retoriek alleen, maar legt een fundamenteel element uit de conservatieve staatsleer bloot.

### 3.2 Het volk als zelfstandige constitutionele macht

De conservatieven beriepen zich ook in 1853 op 'nationale beginselen'. Terwijl de regering meewerkte aan de schending van die beginselen en de Kamer slechts lijdzaam toekeek, restte de bevolking niets dan zelf op te komen voor de verdediging van haar rechten, was de teneur van de conservatieve commentaren op de petitiebeweging die op gang kwam. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het optreden van George Willem Vreede, hoogleraar staatsrecht in Utrecht en conservatief publicist. Tot 1848 had hij tot het liberale kamp behoord, maar vanwege zijn voorkeur voor geleidelijke in plaats van radicale hervormingen was hij in het conservatieve kamp beland.<sup>121</sup> Hij leek in dezen enigszins op Heemskerck, die vanwege dezelfde reden enkele jaren later dezelfde stap zou zetten. Weliswaar tekende hij zelf de Utrechtse petitie niet, maar hij bespeelde wel de publieke opinie in de *Utrechtsche provinciale en stadscourant*.<sup>122</sup> Daar bestond volgens hem ook alle reden toe.

'Men [het kabinet] moge op de gedweeheid van eenige *stemmachines* rekening hebben gemaakt, der meerderheid der Volksvertegenwoordiging zal, naar wij gissen, de magt der openbare meening bij eene aangelegenheid, als deze, niet trotseren.'<sup>123</sup>

Voor Vreede diende de publieke opinie nadrukkelijk als middel om de volksvertegenwoordiging met zachte hand te dwingen het kabinet ter verantwoording te roepen. Ook in de Tweede Kamer maakten verschillende oppositionele Kamerleden duidelijk dat volgens hen 'de Volksvertegenwoordiging niet [moet] terugdeinzen voor de behandeling van hetgeen bij de Natie aan de orde van de dag is'.<sup>124</sup> Terwijl

---

<sup>121</sup> R. Kuiper, 'G.W. Vreede, conservatisme en agitatie', in: R.E. de Bruin en G.J. Schutte (red.), *Drie protestantse conservatieven uit de negentiende eeuw* (Amsterdam: VU Uitgeverij 1994) 67-88, aldaar 74.

<sup>122</sup> Idem, 77.

<sup>123</sup> *Utrechtsche provinciale en stadscourant* 11 april 1853. Cursivering in het origineel.

<sup>124</sup> *De Nederlander* 16 april 1853. Als Tweede Kamerlid had hoofdredacteur Groen enkele dagen eerder min of meer hetzelfde gezegd toen de interpellatie-Van Doorn plaatsvond, *Handelingen Tweede Kamer 1852-1853*, 13 april 1853, 462. Van Doorn en Gevers van Endegeest maakten tijdens dit debat hetzelfde punt, *Handelingen Tweede Kamer 1852-1853*, 13 april 1853, 459 resp. 461. Vgl. Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, 96.

de liberalen zich baseerden op het standpunt dat het volk zich enkel door zijn vertegenwoordigers uitsprak, kenden de conservatieven het volk, zoals het zich in de publieke opinie uitte, wél een zelfstandige rol op het constitutionele toneel toe.<sup>125</sup> Dat blijkt uit de manier waarop men over het volk schreef, nádat de interpellatie-Van Doorn niet het beoogde effect had gehad. Weliswaar had de Kamer een motie aangenomen, maar die was zo vaag dat de liberalen er steun aan de koers van het kabinet in lazen. Het hoofdredactionele commentaar van de *Utrechtsche provinciale en stadscourant* is veelzeggend. Na een beschrijving van de wandaden van Thorbecke, waarvan het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie volgens de krant slechts de laatste in een lange reeks is, stelt het de volgende vraag:

‘En wat doet het volk? Na eerst geduldig en vertrouwend op de daden van het Ministerie te hebben gewacht, na te vergeefs de oogen tot zijne vertegenwoordigers te hebben opgeheven, staat het als één man op; maar niet om, zooals men zich buiten 's lands voorstelt, eene dreigende houding aan te nemen en tegenover den Vorst de tooneelen te vernieuwen, door een handvol volks in 1848 te 's Gravenhage vertoond; maar om, met de Grondwet in de hand, de uitvoering en handhaving, de algemeene uitvoering en volkomene handhaving van die Grondwet te vragen.’<sup>126</sup>

Van belang is hier dat de petitiebeweging vanuit de bevolking volgens de krant rechtmatig is, omdat het volk *handhaving* van haar rechten komt vragen. Dat dit element van essentieel belang is, blijkt wel uit het contrast dat de commentator van de krant schetst met de revolutionaire opstootjes uit 1848. De massale steun voor de Aprilbeweging was dan ook een ‘echt constitutioneel krachtbetoon’.<sup>127</sup>

### **3.3 De opkomst van de volkskoning**

De zelfstandige rol van het volk als politieke speler betekende dat ook tussen kabinet en volk een vertrouwensband moest bestaan, en dat het bestaan van die band niet uit het vertrouwen van de Tweede Kamer volgde. Uit de petitiebeweging kon daarom direct het gebrek aan volksvertrouwen, bij gelijktijdig vertrouwen van de Kamer, worden afgeleid. De consequentie daarvan was dat de ministers moesten aftreden, wat ook daadwerkelijk gebeurde. Groen verwoordde het in *De Nederlander* als volgt:

---

<sup>125</sup> Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, 114.

<sup>126</sup> *Utrechtsche provinciale en stadscourant* 25 april 1853.

<sup>127</sup> *Idem*.

‘Het [kabinet] is niet gevallen, omdat het tegen de *ongunst van den Koning*, of tegen de *oppositie in de Kamers*, maar om dat het, in de tegenwoordige omstandigheden, tegen de *veerkracht der Natie* niet bestand was.’<sup>128</sup>

De *Amsterdamsche Courant* gebruikte ook het gebrek aan steun onder de bevolking als verklaring voor het ontslag van de ministers door de koning. De commentator voegde daaraan als extra reden nog het wantrouwen van de vorst zelf toe.

‘De Koning kon het gevraagde ontslag niet weigeren zonder hun gedrag volkomen goed te keuren, hetgeen Hij moeilijk kon doen (...) bij den tegenstand, die de staatkundige gevoelens van den minister Thorbecke bij een groot deel der bevolking vond, en misschien ook wel bij het weinige vertrouwen dat die staatsman Hem inboezemde.’<sup>129</sup>

De krant zelf legde echter nog niet het verband tussen het wantrouwen van het volk en het optreden van de vorst. De *Utrechtsche provinciale en stadscourant* deed dat wel. ‘De koning heeft op de luide en algemeene klagten van zijn volk over de houding der regering tegenover Rome, zijne Ministers ontslagen en een nieuw ministerie benoemd.’<sup>130</sup> Daarmee verwees de krant direct naar het idee van de volkskoning: vorst en volk hebben dezelfde belangen en trekken samen op tegen de verdorven elite in het parlement. In de negentiende eeuw was dit het middel bij uitstek om ‘politiek protest onder woorden te brengen’.<sup>131</sup> De koning had in de ogen van de krant dus gedaan wat hij moest doen: opkomen voor het volk. Volkskampioen Willem III liet het hier echter niet bij, maar stuurde kort daarop de Tweede Kamer naar huis en schreef nieuwe verkiezingen uit. Dat ‘beroep op het volk’ was volgens de *Amsterdamsche Courant* ergens wel ‘een bedrieglijk middel’.<sup>132</sup> Desalniettemin werd het plebisciet een succes. De opkomst was hoog – 70 procent van de kiezers kwam opdagen – en liberalen werden massaal weggestemd ten gunste van conservatieven en grootprotestanten. Slechts elf liberalen bleven over in een Kamer van achtenzestig leden.<sup>133</sup> Vorst en volk waren ondertussen dichter bij elkaar

---

<sup>128</sup> *De Nederlander* 22 april 1853. Cursiveringen in het origineel.

<sup>129</sup> *Amsterdamsche Courant* 21 april 1853.

<sup>130</sup> *Utrechtsche provinciale en stadscourant* 27 april 1853.

<sup>131</sup> H. te Velde, ‘Geheimzinnig schijnende diepte’. De volkskoning en de omstreden band tussen vorst en volk in de 19e eeuw’, *Groniek* 150 (2000) 7-24, aldaar 16.

<sup>132</sup> *Amsterdamsche Courant* 29 april 1853.

<sup>133</sup> Telling naar Aerts, *Thorbecke wil het*, 507.

gekomen.<sup>134</sup> De volkskoning was terug van weggeweest en gebruikte het ontbindingsrecht om zijn politiek door het volk goed te laten keuren. De conservatieven zouden dit in de jaren zestig van een verdere theoretische basis voorzien en vervolgens tussen 1866 en 1868 in de praktijk brengen. Het 'volk achter de kiezers' wachtte daar niet op. 'De eens ontwaakte leeuw laat zich door geen wiegeliedje weder in slaap brengen!'<sup>135</sup> Het volgende petitionnement stond alweer voor de deur.

---

<sup>134</sup> Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 78.

<sup>135</sup> *Groninger Courant* 26 april 1853.

#### 4. 'Een nationale teleurstelling': het petitionnement van 1856

De antiliberale coalitie van conservatieven, grootprotestanten en antirevolutionairen viel snel uit elkaar toen Thorbecke eenmaal naar de oppositie was verbannen. Van Hall kwam met een wet op de kerkgenootschappen, maar tevreden waren de conservatieven en antirevolutionairen allerminst. De laatsten vreesden staatstoezicht op kerken, de eersten waren ontevreden over het feit dat het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie alsnog doorging.<sup>136</sup> Spanningen in het kabinet zelf haalden in het najaar van 1855 de vaart uit de wetgevende arbeid. Terwijl de regering voortsukkelde, diende minister Van Reenen nog wel een wet op het lager onderwijs in bij de Tweede Kamer. Anders dan de antirevolutionairen wensten, zou de openbare school niet gesplitst worden naar 'gezindten'. Dat was tegen het zere been van Groen, die wilde dat de openbare school maximaal aan de godsdienstige overtuiging van de ouders tegemoet kwam en dus pleitte voor afzonderlijke openbare 'gezindtescholen' voor protestanten, katholieken en andere groeperingen.<sup>137</sup> Geïnspireerd door het succes van de Aprilbeweging zetten de antirevolutionairen weer een petitieactie op touw, daarin gesteund door een aanzienlijk aantal conservatieven, voornamelijk van buiten het parlement.<sup>138</sup> Tweehonderd verzoekschriften uit verschillende delen van het land overspoelden in april 1856 de Tweede Kamer. Zij betuigden voornamelijk hun steun aan een eerder adres, getekend door een achttal hervormde predikanten, maar dat in werkelijkheid door Groen was opgesteld.<sup>139</sup> Dat was toentertijd onbekend, en wellicht was dat voor Groen zelf maar goed ook, want in de Tweede Kamer maakte hij de petitiebeweging tot een politiek wapen. Een aantal keren pleitte hij voor een serieus onderzoek naar de petities; doorgaans werden petities namelijk alleen bij de griffie ter inzage gelegd, een mogelijkheid waar slechts weinig gebruik van werd gemaakt.<sup>140</sup> Toen de Kamer daar niet mee instemde, bundelde hij zijn toespraken in een vlugschrift dat opzettelijk nog voor de verkiezingen van juni werd gepubliceerd.<sup>141</sup> Het was bij uitstek moderne politiek, waarbij extraparlamentaire actie en

---

<sup>136</sup> Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 97.

<sup>137</sup> A. van Deursen, 'Van antirevolutionaire richting naar antirevolutionaire partij', in: G. Harinck, R. Kuiper en P. Bak (red.), *De Antirevolutionaire Partij 1829-1980* (Hilversum: Verloren 2001) 11-52, aldaar 30.

<sup>138</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 522.

<sup>139</sup> J. Brouwer, *Het binnenste naar buiten. Beginselen en activiteiten van mr. J.J.L. van der Bruggen (1804-1863)* (Zutphen: De Walburg Pers 1981) 177.

<sup>140</sup> J. Talsma, *Vijf historische en rechtshistorische studies over het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk. Nederland. 1795-1983* (Arnhem: Gouda Quint 1989) 127-128.

<sup>141</sup> G. Groen van Prinsterer, *De Tweede Kamer en de verzoekschriften of de beraadslaging van 28 april 1856. Met bijlagen en aantekeningen toegelicht door mr. G. Groen van Prinsterer* (Utrecht: Kemink en zoon 1856) v.

het politiek debat in de Tweede Kamer gecombineerd werden in een en dezelfde verkiezingscampagne. Zelfs een populistische noot ontbrak bij Groen niet, toen hij na afloop stelde:

‘Zoo onverbeterlijk-onnoozel zijn we niet om, na de ervaringen van 1853 en 1856, ons te laten diets maken dat parlementair en ministerieel overleg meer dan ijdelheid en vertooning, meer dan begoocheling en guichelspel is.’<sup>142</sup>

#### **4.1 Een lakse vertegenwoordiging**

De overeenkomsten die Groen tussen 1853 en 1856 zag, betroffen niet alleen de vorm, maar ook de inhoud van het protest. In september 1856 legde Groen uit wat de fout van de toen al afgetreden Van Hall was geweest:

‘De homogeniteit van de Kamer met den Minister was in zonderlinge tegenstelling met den oorsprong én van de Kamer én van het Kabinet. (...) Dit klemt te meer, omdat in het onderwijs vooral gezwich werd voor de rigting waartegen het vorig Kabinet gevormd was. Immers was toen het denkbeeld, te regt of ten onregte, de Protestantsche bevolking te beschermen tegen eene toepassing van het vrijzinnig systeem, die ten voordeele der Roomsch-katholijken uitliep.’<sup>143</sup>

Terwijl Groen dus pleitte voor afzonderlijke gezindtescholen voor protestanten en katholieken, was zijn zorg dus vooral de bescherming van de protestanten tegen ‘het vrijzinnig systeem’. Tegen dat systeem had de Aprilbeweging zich in Groens ogen gekeerd, en tegen dat systeem had Van Hall de bevolking blijvend moeten beschermen. Waartegen streed Groen als hij sprak over ‘het vrijzinnig systeem’? Onvermoeibaar legde de jurist in hetzelfde debat nogmaals uit dat de vrijzinnigen niet beseften:

‘[E]r zijn historische regten waaronder hier te lande de Christelijke volksopvoeding behoort, waarop, ook niet met gemeen overleg van de drie takken der wetgevende magt, inbreuk mag worden gemaakt.’<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> G. Groen van Prinsterer, *Over het ontwerp van wet op het lager onderwijs* ('s-Gravenhage: Gebroeders Van Cleef 1857) 67. Weliswaar voerde Groen hier een stroman op, die hij daarna onmiddellijk zelf nuanceerde, maar hij had het wel mooi zo opgeschreven dat voor de goede verstaander de frustratie duidelijk was.

<sup>143</sup> Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 25 september 1856, 46<sup>2</sup>.

<sup>144</sup> *Idem*, 46<sup>3</sup>.

Duidelijk is dat de staat in de conservatieve optiek onderworpen is aan het recht. Dat begrip is ruimer dan alleen de wet, maar omvat vooral ook het historische, veelal ongeschreven recht. Bij de begrotingsbehandeling in hetzelfde jaar legde jonkheer Van Foreest, een conservatief die af en toe ook wel tot de antirevolutionairen wordt gerekend, het verschil tussen liberalen en de conservatieven uitgebreider uit. De liberalen verwaarden recht met macht en baseerden zich op het standpunt 'dat zij, die de magt in handen hebben, daarvan gebruik moeten maken om alles naar zekere regelen van eenheid in te rigten en te organiseren'.<sup>145</sup> De conservatieven en antirevolutionairen meenden echter dat de staat niet zozeer recht moest scheppen, maar diende te handhaven. De staat dicteert niet wat recht is, maar het recht dicteert wat de staat moet beschermen.<sup>146</sup> De *rule of law*-gedachte klinkt hier weer duidelijk in door.

Dat betekende volgens Groens medestanders nog niet dat de staat nimmer mocht ingrijpen in de werkelijkheid en zich altijd bij de *status quo* had neer te leggen. Zij wezen er echter wel op dat wanneer de staat maatregelen nam, deze moesten aansluiten op de bestaande situatie, een concreet probleem moesten aanpakken en niet mochten zijn ingegeven door abstracte blauwdrukken van een ideale samenleving. Het onderwijs moest daarom wel aansluiten bij de behoefte van het volk en niet uitgaan van abstracte denkbeelden over burgerschap.<sup>147</sup> De antirevolutionair Elout van Soeterwoude bestreed dan ook 'de almacht der wetgeving, die, zonder behoorlijk acht te geven op de regten en behoeften des volks, naar theoretische, niet naar historische beginselen regel en maat voorschrijft.'<sup>148</sup> Rechten, behoeften en historische beginselen gingen in een adem samen. Dat sloot niet de deur voor veranderingen; als zich nieuwe behoeften voordeden als gevolg van bepaalde concrete ontwikkelingen zou immers de overheid daarop moeten reageren. Dat vereiste wel dat de wetgever wist wat die behoeften waren, daar actief naar informeerde en ook over geïnformeerd wilde worden.

#### **4.2 Een conservatief petitieright**

In de conservatieve staatsleer werd dat laatste doel gediend door het petitieright. De stroom petitiees tegen het wetsvoorstel paste dan ook uitstekend binnen de conservatieve opvattingen over de taak van de wetgever om wetten te maken die aansloten bij de unieke behoeften van het volk. Toen de eerste petitiees bij de Kamer binnenkwamen, stelde Elout dan ook:

---

<sup>145</sup> Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 22 november 1856, 175.

<sup>146</sup> Idem.

<sup>147</sup> Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 26 september 1856, 52.

<sup>148</sup> Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 30 juni 1857, 982<sup>1</sup>.

'Ik ben verzekerd, Mijnheer de Voorzitter, dat al die duizenden zich gewend hebben tot de Kamer in het vertrouwen dat zij niet gewoon is wetten te maken in het afgetrokkene, maar wetten, die overeenkomen met de belangen, de behoeften en de wenschen der natie, welke zij vertegenwoordigt.'<sup>149</sup>

Dat vertrouwen werd snel beschaamd. Teleurgesteld moest Elout zijn medeleden een maand later nog eens voorhouden dat het noodzakelijk was 'het volk te kennen in zijne belangen en regten en wenschen, opdat men het niet wetten, daarmede strijdig, opdringe. Daartoe is iets meer noodig dan die honderd- of duizendtallen adressen ter griffie neder te leggen.'<sup>150</sup> Het petitierecht werd een lege huls als van de inhoud van de petities geen kennis werd genomen. Voor de antirevolutionairen was buitenparlementaire actie essentieel voor een goed functionerend politiek stelsel, maar dan moest dat wel door de Kamer serieus worden genomen.<sup>151</sup> Eerder had Groen zich al beklagd over het hoge tempo waarin het wetsvoorstel werd behandeld. Dat bood het volk niet eens de kans om zich te organiseren en een petitie op te stellen.<sup>152</sup> Daarom stelde hij voor om de petities door te sturen naar de verantwoordelijke ministers, zodat die de wet konden aanpassen. Toen de Kamer dat voorstel verworpen had, maar er nog steeds petities binnenstroomden, verlangde Groen de instelling van een tijdelijke Kamercommissie om de binnengekomen petities te onderzoeken. Ook dat weigerde de Kamer. Het petitierecht was in een 'belagchelijke formaliteit' ontaardt, brieste de antirevolutionaire leider. Terwijl de Kamermeerderheid de wind van voren kreeg, prees de antirevolutionaire leider daarentegen de petitionarissen om de toon van hun verzoekschriften.

'Ernstig en nadrukkelijk, als dergenen wien het niet om gunst, maar om regt en om de dierbaarste belangen te doen is; een toon evenwel, die steeds van gematigdheid, ondergeschiktheid, eerbied voor de bestaande magten getuigenis draagt.'<sup>153</sup>

Ook voor Groen was het van belang dat men niet om nieuwe rechten vroeg, maar om handhaving van reeds bestaande historische rechten. Om het petitierecht in ere te houden was het voor Groen daarom

---

<sup>149</sup> Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 13 maart 1856, 650.

<sup>150</sup> Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 28 april 1856, 844.

<sup>151</sup> H. te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2002) 38.

<sup>152</sup> Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 16 februari 1856, 595; Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 28 april 1856, 842.

<sup>153</sup> Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 28 april 1856, 840.

net zo noodzakelijk dat de wetgever met de wensen van het volk rekening hield, als prijzenswaardig dat de bevolking het petitierecht niet alleen gebruikte om voor éigen historische rechten op te komen, maar daarbij ook verlangde die van ánderen te respecteren. Hij liet dan ook niet na om erop te wijzen dat men voor splitsing naar ‘gezindte’ pleitte, en niet voor exclusief protestantse scholen. Daaruit bleek immers dat zijn protestantse achterban ook de rechten van andere ‘gezindten’, zoals katholieken, hoog wilde houden.<sup>154</sup>

Andere Kamerleden betwijfelden of de ondertekenaars van de petitie echt zo begaan waren met de rechten van anderen. De meeste petitionarissen waren niet eens kiesgerechtigd en dus ongeschikt om over een zo belangrijke kwestie als het onderwijs te oordelen. Ook daarin vonden zij Groen op hun weg.

‘Ik erger mij dikwerf over den toon van minachting jegens het meerendeel der bevolking. (...) Ik heb mij steeds, op grond en van historischen vrijheidszin en van grondwettig Staatsregt, verzet tegen een leer die geen volk dan het kiezersvolk, geen volksregten dan het invullen van een stembillet kent; eene leer die de Natie wegcijfert, of althans haar onder het juk eener nieuwerwetsche aristocratie of oligarchie brengt.’<sup>155</sup>

Ook de conservatief De Brauw, zelf een voorstander van het wetsvoorstel, vond de uitlatingen van sommige Kamerleden over de petitionarissen ongepast. Het was een ‘terugzetting’ van het petitierecht ‘als men, in deze Kamer adressen ontvangende, bij de beoordeeling daarvan van de onderstelling uitgaat dat de adressanten niet weten wat zij doen.’<sup>156</sup> Kortom, het volk achter de kiezers had ook het recht om gehoord te worden. Sterker nog, dat volk kreeg van Groen de rol van de kanarie in de kolenmijn. Zou de politiek al te abstracte denkbeelden willen ‘doordrijven’, dan zou het volk daartegen in opstand komen:

‘Ik (...) beweer dat, al is de volksmenigte niet ter bevordering van staatsregelrijke problema's berekend, er in het nationaal gevoel van het algemeen een steunpunt is, wat de Grondwet aangaat, tegen afdwalingen der politiek. De staatsman, (...) de scherpzinnige geleerde op het studeervertrek, terwijl hij, zonder tegenwigt van het practische leven, aan bespiegelingen toegeeft, kan tot het besluit geraken dat de Nederlandsche natie in de openbare instellingen

---

<sup>154</sup> Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 16 februari 1856, 596.

<sup>155</sup> Groen van Prinsterer, *Over het ontwerp van wet*, 63.

<sup>156</sup> Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 28 april 1856, 845-846.

van haar Christelijk karakter afstand heeft gedaan; maar dan is er in het volk eene hooger logica, van hart en geweten, die tegen dergelijke leer in veiligheid stelt.<sup>157</sup>

Het volk werd hier expliciet boven de ministers en Kamerleden gesteld. Het bezat 'eene hooger logica' waardoor het beter in staat was het land tegen buitenlandse, abstracte denkbeelden te verdedigen. Ten aanzien van godsdienst en onderwijs was het volk achter de kiezers daarom oordeelkundiger dan degenen die kiesrecht genoten. Groen schreef over hen: 'er is nog een talrijk deel der bevolking, bij hetwelk, omdat de tijdgeest er minder vat op heeft, het orgaan dat voor dergelijke onderwerpen inzonderheid te pas komt, meer zuiver bewaard is.'<sup>158</sup>

Beriep Groen zich nu op de meerderheid van de bevolking? Hing hij impliciet een vorm van volkssoevereiniteit aan? Het werd hem wel voor de voeten geworpen. Er zou zelfs 'een koude rilling' door de Tweede Kamer zijn gegaan toen Groen sprak over het 'volk achter de kiezers'.<sup>159</sup> Groen ontkende de beschuldigingen in elk geval grondig.

'De publieke conscientie moet een steunpunt, doch niet zonder eigen overtuiging, een rigtsnoer voor het Gouvernement zijn; vooral moet niet, onder den schoonen naam van openbaar geweten, aan de openbare meening omtrent de gewigtigste punten van bestuur en wetgeving hulde worden gebragt. (...) Is dit niet loopen aan den bedriegelijken leiband van het algemeen gevoelen? een regeren met de meerderheid? (...) het denkbeeld van volkssouvereiniteit?'<sup>160</sup>

De meerderheid had dus niet altijd gelijk. Ook bij de aristocratische Groen moest het bestuur in handen van competente staatslieden blijven liggen. Dat nam niet weg dat die staatslieden niet te scherpe koerswijzigingen mochten maken, maar moesten blijven binnen de kaders van het nationaal eigene. Deden zij dat niet, dan kon het volk middels petities aan de noodrem trekken, maar daarmee draaide het nog niet aan het roer van het schip van staat zelf. De term 'conscientie' heeft hiermee vooral een negatieve betekenis: het vertelt wat niet mag, niet welke keuze de beste is.

---

<sup>157</sup> Idem, 845.

<sup>158</sup> Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 26 september 1856, 52. Groen citeerde zichzelf een jaar later in zijn boek *Over het ontwerp van wet*, 73. Kennelijk was dit voor hem een aangelegen punt.

<sup>159</sup> Volgens Groen zelf, die hier kennelijk krantenverslagen citeerde, Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 26 september 1856, 52.

<sup>160</sup> Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 25 november 1856, 206.

Het getal was daarom niet van doorslaggevend, maar wel groot belang. 'Reeds de menigvuldigheid zelve der petitiën bewijst dat de maatregel, om welks bestrijding het te doen is, in buitengewone mate weezin en zedelijken weerstand gewekt heeft,' luidde de algemene stelregel van Groen.<sup>161</sup> Uiteindelijk ging het Groen, zijn antirevolutionaire volgelingen en zijn conservatieve collegae niet om de wil van de meerderheid, maar om bescherming van historisch gegroeide rechten, waarvan het bestaan niet van getalsmatige steun afhing. Een (talrijke) minderheid kon net zo goed rechtens gelijk hebben als de meerderheid. Daarop doelde Groen toen hij de 'publieke conscientie' als norm nam, maar de 'publieke opinie', de meerderheid van de dag, verwierp. Waar in de praktijk het een ophield en het ander begon, bleef echter onduidelijk.<sup>162</sup>

### 4.3 De volkskoning als *ultimum remedium*

Gevoelig voor de 'publieke conscientie' was in ieder geval Willem III. Gealarmeerd door de petitiebeweging zag hij zijn kans schoon om zich weer als volkskoning op te werpen, een ander kabinet aan te stellen en de strijd met de Kamermeerderheid aan te binden. Dat Van Hall na de verkiezingen van juni 1856 vanwege de winst van de oppositie de handdoek in de ring gooide, effende de weg voor een koninklijk kabinet.<sup>163</sup> Al vóór de verkiezingen had de koning onder anderen Groen gepolst over een nieuw te formeren kabinet. De koning vroeg hem naar de mogelijkheden om de organieke wetten en zelfs de Grondwet aan te passen. Groen weigerde, volgens Brouwer omdat hij niet aan de Grondwet wilde tornen, volgens anderen omdat hij op het vlak van onderwijs niet geheel zijn zin kreeg.<sup>164</sup> Hoe dan ook, er kwam een nieuw kabinet dat de strijd met de Kamer aanbond. Het stond onder leiding van Justinus van der Bruggen, door Groen op dat moment nog tot zijn medestanders gerekend.

Groen zag diens aantreden als een bewijs dat de koning naar het volk had geluisterd en niet met de onderwijswet-Van Reenen zou instemmen. Eerder had Groen al op koninklijk ingrijpen gezinspeeld als de Tweede Kamer de petitionarissen niet tegemoet zou komen. Hij legde uit dat hij zijn achterban had opgeroepen op de Kamer te vertrouwen en haar petitie eerst daarnaartoe te sturen, maar liet een koninklijk vervolg nadrukkelijk open:

---

<sup>161</sup> Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 16 april 1856, 731. Elout zei een jaar later in iets andere bewoordingen vrijwel hetzelfde, Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 30 juni 1857, 982<sup>1</sup>.

<sup>162</sup> Zie voor Groens worsteling met het begrip 'democratie' bijv. ook Te Velde, *Stijlen van leiderschap*, 39.

<sup>163</sup> Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 124.

<sup>164</sup> J. Brouwer, *Het binnenste naar buiten*, 179; Van Deursen, 'Van antirevolutionaire richting naar antirevolutionaire partij,' 31.

‘Niet als of er geene omstandigheden kunnen zijn, waarin het pligtmatig is zich aan den Koning, als laatste toevlugt der onderdanen, te rigten. Een Koning der Nederlanden, een afstammeling van het Huis van Oranje, heeft altijd en overal, ook waar men welligt den toegang zou wenschen te versperren, voor elk bezwaar, met bescheidenheid voorgedragen, een geopend hart en oor.’<sup>165</sup>

Het interessante aan dit citaat is dat het aantoont hoe Groen overeenstemde met de conservatieven in het idee van een volkskoning die de bevolking zou beschermen, maar tegelijkertijd positiever over het parlement dacht dan zij. De conservatieven wilden de positie van de koning verstevigen ten koste van de Tweede Kamer; in 1853 stapten zij daarom onmiddellijk naar de koning, zonder dat ooit een petitie naar de Tweede Kamer was gestuurd. Groen gebruikte de volkskoning veel meer als pressiemiddel. *Als* de Tweede Kamer niet aan de petitie tegemoet komt, *dan* zal de volkskoning in actie komen. Het is alsof hij tegen zijn medeleden zegt: het zou toch niet zo moeten zijn dat de koning straks doet, wat wij eigenlijk zouden moeten doen? De koning is bij Groen dan ook veel meer een *ultimum remedium*, die pas ingeroepen moet worden als de Kamer haar taak verzaakt. Anders dan de grootprotestanten in 1853, die de volkskoning vooral wilden gebruiken om de legitimiteit van het parlement te ondermijnen, construeerde Groen het argument zo dat het parlement door de dreiging van de volkskoning gedwongen werd juist een actievere houding aan te nemen en haar legitimiteit zo te vergroten. Terwijl het concept volkskoning gewoonlijk nadrukkelijk werd gebruikt om het parlement als onverzoenlijke tegenstander af te schilderen,<sup>166</sup> probeerde de rasparlementariër Groen door te dreigen met de volkskoning het parlement zo tot medestander om te toveren. Die nuance verklaart wellicht waarom hij in dezelfde periode weigerde om de leiding op zich te nemen van een kabinet dat de Grondwet in reactionaire zin moest aanpassen.

In het voorjaar van 1856 bleek overigens al vlug dat Groens vertrouwen op het parlement ongegrond was. In 1856-1857 pleitte ook hij daarom voor een rechte rug van het kabinet, dat desnoods tegen de wil van de Kamermeerderheid moest regeren. De kabinetswisseling begroette hij in eerste instantie enthousiast met een lofrede op het koningschap, dat historische rechten beschermt tegen de meerderheid binnen én buiten parlement.

‘Een Koning verdient lof en dank, als hij geopend oor en hart heeft voor de gewetensbezwaren zijner onderdanen en, eer dergelijk ontwerp wet wordt, nader overleg wil.

(...)

---

<sup>165</sup> Handelingen Tweede Kamer 1855-1856, 28 april 1856, 842.

<sup>166</sup> Te Velde, “Geheimzinnig schijnende diepte”, 16.

Het voordeel van het Koningschap is dat het eene instelling zij, die voor de meerderheid niet behoeft te zwichten, die tegen Kamers en kiezers de regten der Natie, door weigering van sanctie, handhaaft.

(...)

De Koning is beschermheer, des noods tegen de meerderheid, des noods tegen eene tijdelijke opinie; beschermheer van de regten en vrijheden des volks.<sup>167</sup>

Groen was dan ook op zijn zachtst gezegd ontstemd toen Van der Bruggen rond de jaarwisseling 1856/1857 draaide en toegaf aan de liberale Kamermeerderheid. Dat was niet de bedoeling van de koninklijke zet, meende Groen.

‘Dit Ministerie, waarvan de opkomst aan een oorlogsverklaring tegen de meerderheid der Tweede Kamer, in de zaak van het onderwijs, gelijk scheen, is met die meerderheid veel meer homogeen dan ooit de heer v. Reenen geweest is.’<sup>168</sup>

‘Immers zal een dergelijk ter zijde stellen van het koninklijk mandaat aan dit Ministerie, nog meer dan aan het vorige, als miskennis van den constitutionelen regeringsvorm, in rekening worden gebracht.’<sup>169</sup>

Kortom, de volkskoning en zijn kabinet moesten geen millimeter toegeven aan de Kamermeerderheid. Had Groen de Kamer eerst nog een wortel voorgehouden, nu volgde de stok. De Kamer had in april 1856 de petitie van zijn achterban al niet serieus genomen, zelfs met de ondertekenaars de spot gedreven, en weigerde nu na het koninklijke optreden alsnog in te binden. Een ontbinding van de Kamer was ‘onvermijdelijk’ geworden.<sup>170</sup> In 1856 kwam het er niet van. In 1857 evenmin. Maar Groen had wel mensen op ideeën gebracht.

---

<sup>167</sup> Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 25 september 1856, 46<sup>2</sup>.

<sup>168</sup> Groen van Prinsterer, *Over het ontwerp van wet*, 11.

<sup>169</sup> *Idem*, 45.

<sup>170</sup> Handelingen Tweede Kamer 1856-1857, 25 november 1856, 205.

## 5. ‘Een waarborg in Oranje’: reflecties op de volkskoning

Slechts een dag, zolang hadden de algemene beschouwingen over de begroting voor 1865 moeten duren. Het werden er vijf, en die draaiden allemaal om één man. J.P.P. baron van Zuylen van Nijevelt<sup>171</sup> was in Thorbeckes eerste kabinet nog een paar maanden minister van Buitenlandse Zaken geweest voordat het kabinet door de Aprilbeweging sneuvelde. Sindsdien was hij echter naar de conservatieve richting opgeschoven. In november 1864 kondigde hij bij de begrotingsbehandeling dan ook aan voortaan als conservatief door het leven te zullen gaan.<sup>172</sup> Een bekering was het volgens de baron niet: de conservatieven waren volgens hem de hoeders van ‘ware, liberale grondwettige tradities’ en hij was dus zichzelf trouw gebleven.<sup>173</sup> Zijn liberale ex-collega’s geloofden hem niet. Wat volgde was een scherp en vinnig debat over de vraag wie nu de echte liberalen waren, en wat precies de kern van het conservatisme was. De nieuwe generatie conservatieven die zich in dit decennium aandiende bestond behalve uit Van Zuylen uit meer mannen die zich van Thorbecke en het liberalisme hadden afgewend, zoals de Haagse journalist Lion, die hoofdredacteur van het conservatieve *Dagblad van Zuidholland en 's-Gravenhage* was.<sup>174</sup> Wellicht juist daarom had deze generatie meer dan de vorige de behoefte om zich rekenschap te geven van de verschillen tussen conservatieven en liberalen. In brochures, Kamerdebatten en krantenartikelen werd de oppositie tegen het tweede kabinet van Thorbecke vaak van een theoretisch accent voorzien. De theoretische opvattingen van de conservatieven uit de jaren 1860 vertoonden vaak een grote continuïteit met die van hun geestverwanten uit het vorige decennium. Tegelijkertijd waren er ook verschillen.

### 5.1 Rechtsvorming door het volk

Het verschil dat het meest in het oog sprong, was de houding ten opzichte van de Grondwet 1848. De conservatieven eigenden zich in deze jaren die Grondwet toe als een onderdeel van een typisch Nederlands proces van tijdige, maar geleidelijke hervormingen.<sup>175</sup> Opvallend is wel dat het nieuwe standpunt over de Grondwet 1848 beargumenteerd werd met een typisch conservatieve opvatting van politiek, gebaseerd op de historische rechtsschool. Zo ook door Van Foreest, die in 1856 met Groen tegen de schoolwet ten strijde was getrokken, en nu Van Zuylens conservatisme tegenover de liberalen

---

<sup>171</sup> Niet te verwarren met zijn antirevolutionaire neef J.Ph.J.A. graaf van Zuylen van Nijevelt, die in het kabinet-Van Zuylen/Heemskerk eveneens minister van Buitenlandse Zaken was.

<sup>172</sup> Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 159-160.

<sup>173</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 22 november 1864, 149.

<sup>174</sup> Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 162.

<sup>175</sup> Uitgebreid beschreven door De Jong, ‘Conservatieven en ‘1848’.

verdedigde. Van Zuylen beriep zich op nationale beginselen, en Van Foreest definieerde die behulpzaam: 'Ik meen dat dit alleen nationaal kan genoemd worden, wat aan een volk bij uitsluiting van andere volken eigen is.'<sup>176</sup> Het unieke karakter van het volk, was dus ook in dit decennium leidend uitgangspunt van conservatieve politiek. Dat blijkt eveneens uit een historisch-theoretische beschouwing die de conservatief W. baron van Goltstein, neef van het Kamerlid J.K. van Goltstein en later zelf ook Kamerlid, in 1863 publiceerde. Geheel in de geest van Von Savigny omschreef hij zijn organische rechtsopvatting als volgt:

'In het algemeen, bezit eene constitutie alleen dan levenskracht en geeft zij waarborgen van duurzaamheid, wanneer zij voor het volk past, waarvoor zij geschreven werd, aan den trap van beschaving op welken het staat, beantwoordt, en de regtsbegrippen, die zich in den boezem dier natie ontwikkeld hebben, met juistheid uitdrukt.'<sup>177</sup>

De laatste voorwaarde geeft aan dat ook in de visie van de Nederlandse conservatieven het recht onderdeel was van de cultuur van het volk. Wie het recht wilde hervormen, diende daarom met de specifieke eigenschappen van dit volk rekening te houden, want anders dreigde het gevaar 'dat eene exotische plant op vaderlandschen bodem overgeplant worde, die in het hart der natie geen wortel schieten kan'. Het was daarom zaak 'om niet naar afgetrokken bespiegelingen te werk te gaan, noch uitsluitend op de theorie te steunen, maar ook aan de praktijk een ruime plaats te laten'.<sup>178</sup> Een vergelijkbaar standpunt nam de Haagse journalist Lion in. Deze had in de jaren 1850 nog voor een aantal liberale kranten gewerkt, en gaf zich in een eigen boek rekenschap van zijn overgang van het liberale naar het conservatieve kamp. De conservatieven waren volgens hem de echte liberalen omdat zij met de 'aard van het volk' rekening hielden, terwijl lieden als Thorbecke 'Staten en natiën in vooraf gereedgemaakte regeringsstelsel wringen'.<sup>179</sup> De praktische consequentie van die opvatting was dat er voor politici een veel beperktere rol was weggelegd dan onder de vermeende almacht van Thorbecke. 'Des staatsmans pligt is echter niet te vragen naar hetgeen zijn moest, maar naar hetgeen is', schreef W. van Goltstein.<sup>180</sup> Hij voegde eraan toe:

---

<sup>176</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 26 november 1864, 201.

<sup>177</sup> W. baron van Goltstein, *Nederland tegenover de konstitutionele beweging onzer eeuw* ('s-Gravenhage: Van Stockum 1863) 27.

<sup>178</sup> *Idem*, 9.

<sup>179</sup> I.J. Lion, *Mijn staatkundig leven. Bijdragen tot de kennis der dagbladpers in Nederland* ('s-Gravenhage: H.C. Susan 1865) 195.

<sup>180</sup> Van Goltstein, *Nederland tegenover de konstitutionele beweging onzer eeuw*, 57.

‘In het algemeen dwaalt men, wanneer men hoog opgeeft van den invloed eener regering op de ontwikkeling van het volk. Het is integendeel de natie, wier begrippen en aard van beslissenden invloed zijn op de regering. (...) Geene groote staatkundige hervorming is dan ook van de regeerders uitgegaan, de natie heeft ze steeds aan zichzelf te danken gehad.’<sup>181</sup>

Kortom, de regering vormde het volk niet, maar het volk vormde zichzelf. Als zich problemen voordeden, zou het volk zelf na verloop van tijd de juiste oplossingen vinden. Het was niet aan de staatsman om met een vernieuwing te komen, maar hooguit om daar sturing aan te geven. De natie moest immers worden geregeerd naar haar eigen wensen en behoeften.

## 5.2 Volkssoevereiniteit of volkskoning?

Bij de behandeling van de Gemeentewet in 1851 hadden sommigen dit vertaald in een op de *rule of law* gelijkend principe: de staat vormt niet zozeer het recht, maar is gehouden het (historische) recht te respecteren en te handhaven. Dat idee kwam in de discussies over soevereiniteit ook terug. Het begon ermee dat Van Zuylen over Thorbeckes bestuur opmerkte:

‘Op die wijze worden wij niet naar de vrijheid gebracht; maar wij komen tot despotisme of tot Napoleontische democratie. (...) Nooit heeft op den duur de democratie zich vertoond als de heerschappij der massa; altijd en overal loste zij zich op in het alvermogen van één man, in naam en voor rekening der massa!’<sup>182</sup>

Het alvermogen van die ene man, Thorbecke, was voor sommige conservatieven, zoals Van Foreest, het bewijs dat Thorbecke een aanhanger van volkssoevereiniteit was.<sup>183</sup> Even daarvoor had Van Foreest echter zelf gepleit voor ‘krachtige volksinvloed’. Begrijpelijkerwijs leidde dat tot verwarring in het liberale kamp. Hoe kon de liberalen enerzijds verweten worden dat zij voorstanders van volkssoevereiniteit waren en anderzijds dat ze niet genoeg rekening met het volk hielden? Thorbecke snapte er niets meer van.<sup>184</sup>

Een nauwkeurige analyse van de conservatieve bezwaren tegen volkssoevereiniteit maakt echter veel duidelijk. Volgens Van Foreest was volkssoevereiniteit het beginsel van dwang, ‘omdat zij, de wil van de meerderheid als grondslag van regt en staatsbeleid aannemende, in beginsel het regt

---

<sup>181</sup> Idem, 49.

<sup>182</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 25 november 1864, 190.

<sup>183</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 22 november 1864, 150.

<sup>184</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 25 november 1864, 183.

van den sterkste huldt.<sup>185</sup> De wil van de meerderheid was een bedreiging voor individuele rechten en vrijheden, voegde hij er nog aan toe. Van Goltstein werkte dat in zijn boekje nog wat verder uit. Vrijheid, hield hij zijn lezers voor, bestaat alleen daar 'waar geen absoluut gezag aanwezig is, noch dat van één persoon noch dat der menigte maar waar de meest verschillende richtingen zich kunnen ontwikkelen'.<sup>186</sup> De Franse Revolutie had slechts de heerschappij van de absolute vorst ingeruild voor die van het volk.<sup>187</sup> Het conservatieve bezwaar tegen volkssoevereiniteit, was dan ook vooral het gevolg van de bezwaren die zij tegen absolute soevereiniteit in het algemeen hadden, en niet van een afkeer van volksinvloed.

'Eene absolute soevereiniteit bestaat niet en is met het begrip van vrijheid in strijd, zoowel die van één persoon, als die van het volk. Op de weg der volkssouvereiniteit komt men tot het despotisme even goed en welligt spoediger als wanneer men de soevereiniteit van één persoon als beginsel aanneemt.'<sup>188</sup>

Het was dan ook niet zozeer het volk waar de conservatieven voor vreesden, maar *onbegrensde macht* voor het volk. De conservatieven moesten net zo min iets hebben van een absolute vorst als van een soeverein volk. De Utrechter hoogleraar Vreede ontkende dan ook dat de Nederlandse koning soeverein was.<sup>189</sup> Andere conservatieven waren minder consequent en gebruikten het woord soeverein wel voor de regerende Oranjevorst. Daarbij had dat begrip wel een andere betekenis dan wanneer zij spraken over volkssoevereiniteit. In het eerste geval stelden zij zich de macht van Oranje beperkt voor, in het tweede geval dachten zij aan onbegrensde macht. Van Goltstein vermeldde dat in zijn boek nadrukkelijk toen hij over het soevereine koningschap schreef.<sup>190</sup> Anderen lieten dat na, met veelal spraakverwarring tot gevolg.

Dat de conservatieven met het soeverein koningschap geen onbegrensde macht voor de koning bedoelden, blijkt wel uit het feit dat zij vaak spraken over Nederland als 'getemperde monarchie'. Van Goltstein schreef in zijn boekje het volgende over het Huis van Oranje.

---

<sup>185</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 22 november 1864, 150.

<sup>186</sup> Van Goltstein, *Nederland tegenover de constitutionele beweging onzer eeuw*, 6-7.

<sup>187</sup> Idem, 6.

<sup>188</sup> Idem, 26.

<sup>189</sup> G.W. Vreede, 'De echte en de valse vrienden van het koningschap', 14 januari 1857, opgenomen in: *Een twintigjarige strijd* (Utrecht: C. van der Post jr. 1869) 200-201. Eerder had Vreede daarover al met Groen over gedebatteerd. Zie Kuiper, 'G.W. Vreede', 75-76.

<sup>190</sup> Van Goltstein, *Nederland tegenover de constitutionele beweging onzer eeuw*, 26.

‘Het [koningschap] is bepaald en begrensd door een verbond dat de gebeurtenissen tusschen Oranje en Nederland gesloten hebben.’<sup>191</sup>

Nederland kende dus een koning met een specifieke en welomschreven taak, die juridisch was vastgelegd in een verbond met het volk. Opvallend is dat dit verbond is gesloten door de gebeurtenissen. Het verbond is dus geen juridische fictie zoals het maatschappelijk contract, maar een historisch gegroeide overeenkomst mét historische rechten en plichten voor beiden. Het ‘regt op de troon’ is ‘uit een langdurigen strijd geboren en gedurende eeuwen in het hart der natie aangekweekt’.<sup>192</sup> De Grondwet van 1815 had niet een nieuwe toestand in het leven geroepen, maar ‘zij huldigde enkel hetgeen bestond’.<sup>193</sup> Lion schreef in zijn eigen boek iets vergelijkbaars: ‘Onze geschiedenis vóór 1795 geeft regten aan Oranje, die ook zonder de Grondwet *blijven* bestaan.’<sup>194</sup> De koning had dus een historisch recht op de troon, maar daar stond wel een historische plicht tegenover. Van Foreest hamerde daar in zijn bijdragen in november 1864 op. Nadat hij volkssoevereiniteit als bedreiging van individuele rechten had gekenschetst, merkte hij het volgende op, waaruit blijkt dat volksinvloed voor de conservatieven vooral handhaving betekende van het historisch recht, zoals zich dat met het volksleven organisch had ontwikkeld, en niet de uitvoering van de wil van een (tijdelijke) meerderheid.

‘Die [vrijheid] op den duur niet kan bewaard blijven zoo niet de minderheid, voor hare regten, tegen mogelijke en waarschijnlijke aanmatiging van de meerderheid, in de magt van den zelfstandigen Koning een waarborg en een steun behoudt.’<sup>195</sup>

Volgens Van Foreest kon de volkskoning daarom zelfs geroepen worden om de historische rechten van zijn onderdanen te verdedigen tegenover de parlementaire (lees: liberale) meerderheid.<sup>196</sup> Volgens hem was het de taak van de koning ‘zoo het duidelijk wierd dat de belangen van den Staat of de regten van de minderheid wierden in gevaar gebracht, zich boven den wil van de tijdelijke meerderheid te verheffen en door *een beroep op het volk* voor de vrijheid en het staatsbelang te waken.’<sup>197</sup> Daarbij

---

<sup>191</sup> Idem, 25.

<sup>192</sup> Idem.

<sup>193</sup> Idem, 26.

<sup>194</sup> Lion, *Mijn staatkundig leven*, 215. Cursivering in het origineel. Vgl. het *Dagblad* 4 juni 1864.

<sup>195</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 22 november 1864, 150.

<sup>196</sup> Vgl. Te Velde, “Geheimzinnig schijnende diepte”, 19.

<sup>197</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 26 november 1864, 201. Cursivering toegevoegd.

waren de kiezers verplicht de koning te hulp te schieten, omdat de volkskoning het alleen niet zou redden tegenover de tijdelijke Kamermeerderheid.

In de praktijk kwam 'een beroep op het volk' neer op een ontbinding van de Tweede Kamer. In zijn *Dagblad* schreef Lion hoe dat gestalte moest krijgen. Hij baseerde zijn oproep tot ontbinding op de constatering: 'de meerderheid der Tweede Kamer is de uitdrukking *niet* van het Nederlandsche volk.'<sup>198</sup> Daarom was de ontbinding een noodzakelijke stap, die door het *Dagblad* zou worden gesteund 'onder de voorwaarde, dat de Koning een manifest rigte tot Zijn volk'.<sup>199</sup> Dat manifest zou dan de kiezers moeten oproepen om allemaal te gaan stemmen, zodat duidelijk zou blijken wie in de meerderheid was en wie niet. Want, redeneerde Lion, door de lage opkomst was de Tweede Kamer geen afspiegeling van de bevolking en overheerste de minderheid. Lion ging er gemakshalve overigens wel vanuit dat als iedereen zou gaan stemmen, de liberalen in de minderheid terecht zouden komen. Zou de koning een manifest publiceren, dan zou de opkomst aanmerkelijk hoger zijn, want 'nóg volgt de natie de stem van haren Koning'.<sup>200</sup> Het opmerkelijke hieraan is dat men bij de conflictontbinding in 1866 ook daadwerkelijk een koninklijke proclamatie zou laten verspreiden, waarin de koning in weinig verhullende bewoordingen opriep om op regeringsgezinde, conservatieve kandidaten te stemmen. Het conservatieve krijgsplan was dus in het voorjaar van 1864 al gereed.

### 5.3 Naar een evenredige vertegenwoordiging

Zolang dat plan niet ten uitvoer kon worden gebracht, beklaagden de conservatieven zich luidkeels over de gebrekkige samenstelling van de Tweede Kamer. Lion beet in zijn *Dagblad* het spits af met een pleidooi voor een betere afspiegeling. 'Geen nationale Vertegenwoordiging zonder de vertegenwoordiging van alle rigtingen op staatkundig gebied, in staat om haar regten te doen gelden, om deze door de meerderheid te zien geëerbiedigd.'<sup>201</sup> In zijn boek deed hij dat vervolgens nog eens dunnetjes over. Hij wenste 'eene waarachtige Volksvertegenwoordiging als den trouwen spiegel van 's volks meeningen en gevoelens.'<sup>202</sup> De metafoor van de spiegel en de roep om 'waarheid' in de vertegenwoordiging zijn typisch argumenten die aanhangers van evenredige vertegenwoordiging in het laatste kwart van de negentiende eeuw zouden gebruiken. Ook Lion was het om meer evenredigheid te doen, maar wel van een andere soort. Het ging hem nadrukkelijk om de afspiegeling van verschillende visies op het algemeen belang, niet om de vertegenwoordiging van sociale

---

<sup>198</sup> 'De verkiezingen II. De meerderheid der Tweede Kamer,' *Dagblad* 28 mei 1864. Cursivering in origineel.

<sup>199</sup> 'De verkiezingen I. Een woord tot inleiding,' *Dagblad* 27 mei 1864.

<sup>200</sup> *Idem*.

<sup>201</sup> *Idem*.

<sup>202</sup> Lion, *Mijn staatkundig leven*, 218.

groeperingen. Daarmee zette Lion wel een eerste, belangrijke stap richting die laatste vorm van evenredige vertegenwoordiging. Hij legitimeerde immers zo het politieke optreden van minderheden door te erkennen dat ook zij opkwamen voor het algemeen belang, en niet uitsluitend voor hun eigenbelang.

Waarom was het voor Lion zo belangrijk dat de meerderheid in de Tweede Kamer ook de meerderheid van de bevolking zou vertegenwoordigen? Ook dat had alles te maken met de bescherming van historische rechten, blijkt in hetzelfde artikel. Rustte de parlementaire meerderheid niet op een meerderheid onder het volk – Lion spreekt consequent over een ‘nationale meerderheid’ of de meerderheid van de natie, en doelt niet zozeer op een meerderheid onder de kiezers – dan zou zij uit de wens tot machtsbehoud gedwongen worden de rechten van alle andere stromingen in te perken. Deed zij dat niet, dan zou immers snel blijken dat de parlementaire meerderheid niet de volksmeerderheid vertegenwoordigde en haar legitimatie verliezen. Kon de parlementaire meerderheid daarentegen wel op steun van de meerderheid van de bevolking rekenen, dan ontbrak in de ogen van Lion de noodzaak om minderheden te ‘verpletteren’. Bij Lions optimisme ten aanzien van de vrijheidslievendheid van de ‘echte’ meerderheid kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst. Maar zijn standpunt betekende wel dat de krachtverhoudingen *in* de Kamer die *daarbuiten* moesten benaderen. Alleen bij een dergelijke evenredigheid zou het voor iedereen duidelijk zijn dat de wetten daadwerkelijk de rechtsopvattingen van de meerderheid weerspiegelden, en zou de parlementaire minderheid zich daarbij neer kunnen leggen. Zo niet, dan vreesde Lion chaos en intriges.<sup>203</sup>

De wens tot evenredigheid werd door meer conservatieven gedeeld. Zo pleitte de conservatieve katholiek De Keizer bij de herziening van de kiestabel in 1864 al voor censusverlaging.<sup>204</sup> Een ‘onzinnige eisch’, aldus het *Dagblad*. Het kiesrecht was niet te beperkt, maar werd te weinig gebruikt. ‘Uitbreiding zou zijn, oogenblikkelijk, welligt bereiking van het doel der vragers, maar in de toekomst verhaasting van de zegepraal der democratie.’<sup>205</sup> Op dit moment vestigde de krant van Lion nog alle hoop op een conflictontbinding met een koninklijk optreden. Tegelijkertijd zette baron Van Zuylen onbewust de deur al wel op een kier. Terwijl de conservatieven zich vooral bezig hielden met de koloniale politiek en de financiële opbrengsten van het Cultuurstelsel, waarschuwde hij hen om niet alleen op materiële belangen te letten, ‘maar ook de grondslagen van het Nederlandsche staatsregt (...) te verdedigen tegen den klimmenden vloed van radicale

---

<sup>203</sup> Idem.

<sup>204</sup> Handelingen Tweede Kamer 1863-1864, 17 maart 1864, 334.

<sup>205</sup> ‘De verkiezingen I. Een woord tot inleiding,’ *Dagblad* 27 mei 1864.

begripen.<sup>206</sup> Om die klimmende vloed te keren zouden de conservatieven in de jaren na deze waarschuwing echter steeds afhankelijker worden van de kiezers.

---

<sup>206</sup> Handelingen Tweede Kamer 1864-1865, 22 november 1864, 149.

## 6. De conservatieve proef op de som (1866-1868)

Dat de conservatieven uiteindelijk in de gelegenheid werden gesteld hun ontbindingsstrategie in praktijk te brengen, was niet eens zozeer het gevolg van hun eigen politieke behendigheid, als wel van liberale broedertwisten. Het tweede kabinet Thorbecke kwam begin 1866 ten val na interne conflicten tussen de naamgever en de minister van Koloniën, Fransen van de Putte. De laatste vertegenwoordigde de zogeheten 'jong-liberalen', die progressiever waren dan de oude Thorbecke. Het liberale kamp was voortaan verdeeld in twee groepen rondom beide heren. Vanwege de vete tussen deze groepen lukte het geen van beiden om in het zadel te blijven. Nadat Thorbecke was gestruikeld, probeerde Fransen van de Putte het nog een paar maanden uit te zingen met een nieuwe ministersploeg, maar de Thorbeckianen gaven tactisch steun aan de conservatieven, zodat ook hij zijn ontslag moest vragen.<sup>207</sup> De weg was nu vrij voor een conservatief kabinet, dat in juni 1866 aantrad. Het was het begin van twee jaar politieke polarisatie, waarbij Kamer en kabinet lijnrecht tegenover elkaar stonden.

Het eerste grote probleem ontstond toen formateur Mijer, tevens minister van Koloniën, in september 1866 al bleek te zijn vertrokken nog voordat hij zijn begroting bij de Eerste Kamer had verdedigd. Wat was het geval? Mijer had ingestemd met zijn ministerschap op voorwaarde dat hij tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië zou worden benoemd. Een ontstemde Kamermeerderheid steunde vervolgens een motie van de antirevolutionair Keuchenius waarin zij het handelen van het kabinet afkeurde. Aan de verdediging door minister Heemskerk, die zich op het standpunt stelde dat het hier ging om een koninklijk prerogatief waar de Kamer zich niet mee mocht bemoeien, liet men zich weinig gelegen. De regering dreef de zaak vervolgens op de spits door de Tweede Kamer te ontbinden en publiceerde een koninklijke proclamatie, waarin in bedekte termen werd opgeroepen om bij de verkiezingen voor regeringsgezinde (lees: conservatieve) kandidaten te stemmen.<sup>208</sup> De verkiezingen leidden weliswaar tot liberaal zetelverlies, maar de liberalen behielden desalniettemin hun meerderheid.

De liberalen zagen vervolgens in 1867 hun kans schoon om het kabinet weer de voet dwars te zetten. Nu was de minister van Buitenlandse Zaken, J.Ph.J.A. graaf van Zuylen van Nijevelt, het mikpunt van hun oppositie. Hij zou de Nederlandse neutraliteit in gevaar hebben gebracht door zijn optreden in de Luxemburgse kwestie. Willem III was namelijk ook groothertog van Luxemburg, waar zowel

---

<sup>207</sup> J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam: Bert Bakker 2011) 395.

<sup>208</sup> Van Raak, *In naam van het volmaakte*, 172-174.

Pruisen als Frankrijk op aasden. De internationale crisis werd bezworen met het traktaat van Londen, waarin de Europese mogendheden de Luxemburgse neutraliteit garandeerden. Nederland hoorde ook bij die mogendheden, maar wist in ruil daarvoor wel de concessie los te peuteren dat Limburg voortaan geen onderdeel meer zou uitmaken van de Duitse Bond en haar opvolgers. Daarmee was het gevaar geweken dat Nederland bij de Duitse eenwordingsoorlogen betrokken zou raken, iets wat in 1866 nog actueel was geweest toen Nederland zich ondanks Pruisisch aandringen niet wilde mengen in het Pruisisch-Oostenrijkse conflict. Of het manoeuvreren van Van Zuylen echt een ramp was, zoals de liberalen suggereerden, is maar zeer vraag. Het verschafte hen in ieder geval een aanleiding om de begroting van Buitenlandse Zaken te verwerpen.<sup>209</sup> Weer ontbond het kabinet de Kamer vanwege de vermeende schending van koninklijke prerogatieven. Weer leidde de ontbinding niet tot wezenlijke andere krachtsverhoudingen in de Kamer. Ze leidde wel tot een interpellatie van Thorbecke, die de ontbindingen fel bekritiseerde. Een motie van afkeuring van het liberale Kamerlid Blussé betekende het einde: het kabinet restte geen andere mogelijkheid dan af te treden.<sup>210</sup> Op 4 juni trad vervolgens het nieuwe, liberale kabinet-Van Bosse/Fock aan. De conservatieve ontbindingsstrategie was mislukt.

De conservatieven waren hierdoor genoopt hun strategie te herzien. Hoe zij dat deden, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde. Hier wordt alleen ingegaan op de conservatieve argumenten tijdens de conflictenperiode 1866-1868. Omdat die niet wezenlijk afwijken van de ideeënvorming begin jaren zestig, en hier ook genoeg historisch onderzoek naar is gedaan, wordt hier volstaan met een schets van de belangrijkste punten, die nodig zijn om het vervolg van deze scriptie te begrijpen.<sup>211</sup>

Hét argument waarmee de conservatieven de Kamerontbindingen legitimeerden, was dat de Kamer zich bemoeide met beslissingen die de koning zelfstandig mocht nemen, zoals de benoeming van hoge ambtenaren en buitenlands beleid.<sup>212</sup> Die koninklijke zelfstandigheid was overigens niet alleen door idealisme ingegeven, maar ook uit praktische noodzaak. Als parlementaire minderheid zouden de conservatieven minder invloed op het regeringsbeleid kunnen uitoefenen dan wanneer de Kroon (in de zin van koning én ministers) een eigen, zelfstandige positie innam ten opzichte van het parlement.<sup>213</sup> Zou een Kamermeerderheid koninklijke prerogatieven aanrandden, dan was de koning

---

<sup>209</sup> Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, 239-241.

<sup>210</sup> Aerts, *Thorbecke wil het*, 663-664; Huizinga, *Heemskerk*, 88.

<sup>211</sup> Voor de volledigheid vermeld ik hier ook mijn bachelorscriptie over dit onderwerp: C. Smit, *Voor Koning en Vaderland. De strijd van het Dagblad van Zuidholland en 's-Gravenhage tegen het liberale parlementarisme* (onuitgegeven bachelorscriptie Universiteit Leiden 2017).

<sup>212</sup> Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, 164-165.

<sup>213</sup> *Idem*, 313.

gerechtigd om op te treden.<sup>214</sup> Zo liet men ook nu weer de volkskoning ten strijde trekken tegen het parlement.

Het voornaamste sanctiemiddel van de koning was in dat geval een Kamerontbinding. Dat 'beroep op de kiezer' leidde onbewust wel tot verdere democratisering doordat de uiteindelijke beslissing in de handen van de kiezers werd gelegd.<sup>215</sup> Nu kende de leer van de volkskoning al een democratisch element. Vorst en volk hadden immers een wederkerig verbond waarbij de vorst zijn legitimiteit ontleende aan het beschermen van het volk en het volk hem in zijn strijd tegen de elite te hulp zou schieten.<sup>216</sup> In de conservatieve retoriek werd de kiezer dan ook opgeroepen om de koning te steunen door op regeringsgezinde kandidaten te stemmen. Heemskerk stelde een concept-proclamatie op waarin hij de koning liet zeggen dat het zijn plicht was 'Mijne en uwe rechten te handhaven' en dat hij daarom de Kamer had ontbonden en 'een beroep op Mijn getrouw volk deed'.<sup>217</sup> De definitieve tekst was veel neutraler getoonzet, maar desondanks schreef het *Dagblad* van een koninklijk beroep op de kiezer: ontbinding was 'het onbetwistbare regt der Regering om (...) bij de kiezers in beroep te komen'.<sup>218</sup> Dat deed men waarschijnlijk om de kiezers ervan te doordringen dat zij nu een zware verantwoordelijkheid droegen en wel moesten gaan stemmen. De conservatieven gingen er echter zozeer vanuit dat een hogere opkomst in hun voordeel zou werken,<sup>219</sup> dat ze geen rekening hielden met een voor hen ongunstige uitkomst. Het was dit vertrouwen dat de conservatieven er in 1864 toe had geleid om niet toe te willen geven aan de wens tot censusverlaging. Dat vertrouwen werd beschaamd: de verkiezingen leidden weliswaar tot een hogere opkomst, maar niet tot wezenlijke veranderingen in het politieke machtsevenwicht, zodat het kabinet uiteindelijk het hoofd in de schoot moest leggen.<sup>220</sup>

Menig conservatief leidde hieruit af dat het kiesstelsel niet deugde. Nu waren de conservatieven toch al niet echt gecharmeerd van het parlement. Zo bekritiseerde het conservatief-katholieke Kamerlid Van Nispen de Kamer, toen hij nadrukkelijk stelde dat de Kamerleden meer aandacht moesten hebben voor wat er onder de bevolking leefde. (Een hartelijk applaus van het

---

<sup>214</sup> Zie bijvoorbeeld *Dagblad* 29 maart 1868, waar dit uitgebreid wordt uitgewerkt.

<sup>215</sup> H. te Velde, 'Constitutionele politiek', in: N.C.F. van Sas en H. te Velde, *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland 1798-1917* (Deventer: Kluwer 1998) 146-181, aldaar 159.

<sup>216</sup> Te Velde, "Geheimzinnig schijnende diepte", 16, 18-19.

<sup>217</sup> Tekst van Heemskerks concept zoals opgenomen in Huizinga, *Heemskerk*, 77.

<sup>218</sup> *Dagblad* 25 augustus 1866.

<sup>219</sup> Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, 192.

<sup>220</sup> Smit, 'Voor de vorst, maar in naam van het volk', 123.

publiek op de tribune van de Tweede Kamer was zijn deel).<sup>221</sup> Volgens het *Dagblad* zou de legitimiteit van het parlement worden vergroot als het een betere afspiegeling van de bevolking, 'een natuurgetrouwen afdruk van het karakter, de behoeften en het verlangen der natie, die zij moet verdedigen' werd.<sup>222</sup> Voortaan moesten alle politieke stromingen in de Kamer vertegenwoordigd zijn. Zelfs bepaalde ondervertegenwoordigde beroepsgroepen, zoals boeren en industriëlen, moesten een groter aandeel krijgen.<sup>223</sup> De conservatieve woede was echter zo groot dat sommigen nog meer eisten. Heemskerk kreeg een adres binnen waarin om schorsing van de Kieswet werd gevraagd, zodat ook de kleine burgerij mee kon stemmen en de Kamer echt een afspiegeling van de bevolking zou worden.<sup>224</sup> Dergelijk onconstitutioneel optreden was Heemskerk te gortig, maar uitbreiding van het kiesrecht leek nu inderdaad nog de enige reële optie te zijn, wilden de conservatieven een einde maken aan de liberale dominantie. Een nieuw hoofdstuk in de conservatieve partijgeschiedenis brak aan.

---

<sup>221</sup> Slijkerman, *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid*, 177-179.

<sup>222</sup> *Dagblad* 21 januari 1868.

<sup>223</sup> Smit, 'Voor de vorst, maar in naam van het volk', 130-131.

<sup>224</sup> Huizinga, *Heemskerk*, 83.

## 7. 'De tijd is gekomen': het amendement Heemskerk (1869)

'De tijd is gekomen, en dringend, om den burger van die verkregen kennis genot te geven.'<sup>225</sup> Dat stelde het conservatief-katholieke Kamerlid Van Zinnicq Bergmann in het debat over de herziening van de kiestabel dat in april 1869 plaatsvond. Met 'genot' bedoelde hij de uitbreiding van het kiesrecht. In zijn woorden klonk berusting door. Ook al had Van Zinnicq er zelf niet om gevraagd, censusverlaging was onontkoombaar geworden, omdat de bevolking zich sterk had ontwikkeld sinds de Kieswet in 1850 was vastgesteld. In de organische filosofie van de conservatieven had ook het recht zich daarmee ontwikkeld en diende dus ook de wet te worden aangepast. De frase 'de tijd is gekomen' kan echter ook anders worden uitgelegd. De zelfstandige positie van de Kroon was in de jaren voor dit debat ter discussie komen te staan. In de machtsstrijd tussen parlement en regering leek de eerste aan het langste eind te trekken. Het behoud van de historische rechten van vorst en volk was in gevaar. In de conservatieve optiek was belang bij behoud van deze rechten altijd het selectie criterium geweest bij de toekenning van het kiesrecht. Nu bleek dat de vigerende kieswetgeving kennelijk onvoldoende kiezers selecteerde die daarbij daadwerkelijk belang hadden, was de tijd wellicht ook gekomen voor een nieuwe grondslag voor het kiesrecht.

### 7.1 Rechtsontwikkeling

De tijd was gekomen voor verandering, maar wat niet was veranderd, was de historische rechtsopvatting van de conservatieven, die leidde tot een voorkeur voor de *status quo* boven idealistische blauwdrukken van een toekomstige heilstaat. Tegelijkertijd liet de organische opvatting die daarachter schuilging ook ruimte voor groei, ontwikkeling en concrete veranderingen, mits die in de bestaande rechtstoestand konden worden ingepast. In de woorden van Van Zinnicq: 'In Nederland is het volk niet minder rijp voor de uitbreiding van het kiesrecht dan in andere landen, en wij kunnen dus niet achterblijven; de tijdgeest drijft er toe.'<sup>226</sup> De term 'rijp' is hier niet toevallig gekozen.<sup>227</sup> In de natuurlijke ontwikkeling van het staatsrecht, zoals de conservatieven die zagen, was nu de democratische zomer aangebroken. Dat was meer een vaststelling dan een wens, maar paste wel binnen de organische staatsleer van de conservatieven. De vraag die Van Zinnicq helaas niet beantwoordde, was waarom het volk juist nu 'rijp' was?

---

<sup>225</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 20 april 1869, 1197.

<sup>226</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 19 april 1869, 1183.

<sup>227</sup> Ook andere conservatieven gebruikten die term, zoals Van Wassenaer van Catwijck, Handelingen Tweede Kamer 1869-1870, 8 december 1869, 518.

Heemskerk, die nu opnieuw Kamerlid was en de discussie had aangezwengeld met een amendement waarin de census op het platteland tot het minimum werd verlaagd en voor de steden werd gehalveerd, wierp daar meer licht op. De conservatieven hadden altijd in de lijn van Burke beklemtoond dat ze geen reactionairen waren, maar openstonden voor hervormingen, mits deze pasten binnen de bestaande situatie én een specifiek probleem oplosten. Dat er sprake was van een aanwijsbaar probleem met de huidige kieswetgeving, probeerde Heemskerk daarom uitvoerig aan te tonen.

Allereerst waren veel geschikte kiezers nu nog van het kiesrecht verstoken. In 1850 was men volgens Heemskerk namelijk nog ‘wat te bezorgd geweest’ en waren te veel burgers daarom uitgesloten van het kiesrecht.<sup>228</sup> Dat conservatieven en antirevolutionairen als Groen toen ernstig hadden gewaarschuwd dat de census veel te laag was vastgesteld, was volgens Heemskerk wél begrijpelijk, want men had toen slechts één ervaring met directe verkiezingen (die van 1849) opgedaan. Dat men het zekere voor het onzekere had genomen, was volkomen logisch. Sindsdien was er echter wel het nodige gebeurd. Men had nu 18 jaar ervaring met verkiezingen, die allemaal op ordentelijke wijze waren verlopen. Van belang was dat ook de gemeenteraadsverkiezingen doorgaans probleemloos waren verlopen, gaf het *Dagblad* voor het debat alvast mee.<sup>229</sup> (De census voor de gemeenteraadsverkiezingen bedroeg de helft van die voor de Kamerverkiezingen. Doordat Heemskerk nu voorstelde om in de grote steden de census voor de Kamer te halveren, waren de nieuwe kiezers in de steden op dat moment al kiesgerechtigd voor de gemeenteraad. In de ogen van het *Dagblad* was daarmee dus bewezen dat zij geschikt waren voor het kiesrecht).

Heemskerks tweede argument was de sociaal-economische ontwikkeling sinds 1850. ‘De natie’ was ‘vooruitgegaan’ en dus kennelijk ook beter in staat om zichzelf te besturen. Bovendien waren de belastingen sinds 1850 sterk toegenomen, zodat meer mensen financieel bijdroegen aan de staat. De belastingen die het sterkst waren verhoogd, telden echter vaak niet mee bij het bepalen van de census. Het belastingbetalend deel van de bevolking was daardoor verdeeld in een groep mét en zónder kiesrecht. Dat probleem wilde Heemskerk bij de horens vatten.<sup>230</sup> Kiesrechtuitbreiding was daarom ‘een eisch des tijds’, zo had het *Dagblad* al geschreven, ‘werd er niet aan voldaan, er zouden schokken uit kunnen voortkomen, waardoor men welligt nog verder zou kunnen worden meegesleept.’<sup>231</sup> Een paar weken later volgde een bijzondere ontboezeming:

---

<sup>228</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 20 april 1869, 1194.

<sup>229</sup> *Dagblad* 2 april 1869

<sup>230</sup> Handelingen Tweede Kamer 1869-1870, 27 november 1869, 339.

<sup>231</sup> *Dagblad* 2 april 1869.

‘Reeds aanstonds merken we op, dat van democratie in verschillenden zin sprake kan wezen en dat, wanneer men onder dat woord eenvoudig denkt aan het aandeel dat door het volk, liever nog de bevolking, aan de Regering wordt genomen, ieder die niet tegen de strooming der tijden in wil gaan tot zekere hoogte democratisch gestemd is.’<sup>232</sup>

De conservatieven waren de Rubicon overgestoken en noemden zich nu openlijk democraten. Gehecht als de conservatieven waren aan de unieke volksaard, het nationale karakter van Nederland, declameerde het *Dagblad* vrijwel meteen ook dat ‘de ware, gezonde en historische democratie (...) een der karaktertrekken van ons volk uitmaakt’.<sup>233</sup> Daarmee sloten de conservatieven aan bij de trend die zeker na 1870 waarneembaar werd om positiever over democratie te spreken en het niet meer (alleen) als schrikbeeld te gebruiken.<sup>234</sup> Ook Heemskerk erkende in de Kamer dat zijn voorstel ‘een stap in democratische rigting’ was, maar verbond daar overigens wel als voorwaarde aan dat dit niet zou leiden tot ‘vermindering van het uitvoerend gezag, (...) welke ik meen dat én historisch én politisch de grondtoon en de hoeksteen van den Nederlandschen Staat uitmaken.’<sup>235</sup> Beide grondtonen – monarchie én democratie – verbond het *Dagblad* in een artikel met de kop ‘Het volk’, waarin het dieper op de ‘historische democratie’ inging.

‘Gelukkig is het volk in den Nederlandschen Staat geen onbeduidend, zelfs geen weinig beteekenend element. In het zamenstel van ons staatsbestuur is aan het volk een voorname plaats aangewezen. Het is geroepen om een belangrijken invloed op de regering uit te oefenen. Dat noemen wij gelukkig; want zal een Vorst Zijn land met wijsheid regeren, zal Hij kunnen doen blijken van Zijne liefde voor Zijn volk, dan moet Hij ook met de wenschen en de behoeften van dat volk bekend wezen.’<sup>236</sup>

Niet alleen de nadruk op de noodzaak van bekendheid met de behoeften van het volk valt op, maar ook het belang dat de krant hecht aan de persoon van de koning. Wat de conservatieven betrof was de constitutionele strijd tussen parlement en regering allerminst gestreden. Dat blijkt ook uit het vervolg van het artikel. De Oranjes streefden nooit naar absolute macht, beweerde het *Dagblad*, en de meerderheid van het volk streefde daarom ook nooit naar volkssoevereiniteit. De Staten-Generaal, die

---

<sup>232</sup> *Dagblad* 27 april 1869.

<sup>233</sup> *Dagblad* 13 mei 1869.

<sup>234</sup> Te Velde, ‘De domesticatie van democratie in Nederland’, 11.

<sup>235</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 20 april 1869, 1195.

<sup>236</sup> *Dagblad* 20 mei 1869.

volgens het *Dagblad* de volksinvloed behoren uit te oefenen, streefden daar wel naar. Niet voor niets maakte de commentator de Kamermeerderheid uit voor een 'partijgewrocht', dat met de 'vrijheden en regten des volks' geen rekening hield.<sup>237</sup> Dat was dezelfde retoriek die in 1866-1868 door de krant werd gebruikt om tegen het liberale parlementarisme als uiting van volkssoevereiniteit te strijden.<sup>238</sup>

In de krant van een dag ervoor had niet zonder reden al een artikel gestaan waarin het *Dagblad* 'Het Koninklijk gezag' had verdedigd. Dat stuk bevatte onder meer de stelling: 'De eigenlijke werkkring der Staten-Generaal bepaalt zich derhalve uitsluitend tot het terrein der wetgeving.'<sup>239</sup> In de conflictenperiode had de Kamer dat niet gedaan en daardoor de rechten van vorst en volk aangerand. Dat was de 'treurige ondervinding' van de laatste jaren.

'Het Nederlandsche volk kan niet willen, dat zijne Dynastie verstoken zij van het genot harer historische en grondwettige regten. En als het dat waarlijk niet wil, dan kunnen de aanstaande verkiezingen het middel worden om de eerste schrede te zetten op den goeden weg. Door zijne stemmen te weigeren aan hen, die medewerkten om de Kamer-almagt te doen zegevieren op 's Konings grondwettig gezag; door zijne stemmen te schenken aan vertegenwoordigers, die 's Konings regten evenzeer willen eerbiedigen als die des volks.'<sup>240</sup>

Het in conservatieve ogen bestaande evenwicht tussen koning en parlement dreigde permanent te worden verbroken. 'Historische en grondwettige regten' dreigden alleen maar verder vertrapt en vertreden te worden. Het behoud van deze rechten stond op het spel.

## 7.2 Wie is kiesbevoegd?

Het kiesrecht moest een van de waarborgen zijn dat historische rechten behouden zouden blijven, hadden de conservatieven al sinds 1850 beweerd. De census moest dan ook kiezers selecteren die belang hadden bij het behoud van de bestaande historische rechten van vorst en volk. 'De hechtheid der grondslagen van den Staat', was dan ook het doel van Heemskerks voorstel tot censusverlaging.<sup>241</sup> Het democratisch element moest de monarchie versterken en de volkskoning in staat stellen zijn plicht te doen.

---

<sup>237</sup> Idem.

<sup>238</sup> Smit, 'Voor de vorst, maar in naam van het volk', 125-127.

<sup>239</sup> *Dagblad* 19 mei 1869.

<sup>240</sup> Idem.

<sup>241</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 20 april 1869, 1195.

‘Onze partij [verzwakt] het monarchaal beginsel niet, maar tracht veeleer tegenover de nog al anti-monarchale sympathiën van een zeer aanzienlijk gedeelte van ‘t, door een hoogen census in het leven geroepen pays légal, voor hare monarchale denkbeelden steun te vinden bij dien breedten burgerzoom onzer maatschappij, welke, onder de massa begrepen wordt, doch die ten onzent steeds een der hechtste zuilen van de monarchie mogt heeten.’<sup>242</sup>

Kortom, de conservatieven verwachtten meer steun voor de monarchie onder de ‘kleine burgerij’ dan onder de welgestelde heren die al kiesrecht genoten. Om een sterke monarchie te behouden was echter wel de steun daarvoor van een kiezersmeerderheid nodig. De grenzen van het kiesrecht moesten daarom worden verlegd om het bestaande politieke stelsel te kunnen behouden. Alhoewel electoraal gewin op de achtergrond ook meegespeeld zal hebben, was deze zet wel in lijn met de conservatieve opvatting, die terugging tot 1850, dat het kiesrecht diegenen moest selecteren die belang hadden bij het behoud van historische rechten, en dus ook bij handhaving van het monarchaal gezag. Juist de kleine burgerij zag volgens het *Dagblad* ‘een waarborg voor de handhaving van haar vrijheid en regt’ in de ‘vorstelijke magt van Oranje’ en zou daarom de ‘warmste en trouwste verdedigers’ van het ‘constitutioneel-monarchaal beginsel’ leveren.<sup>243</sup> Heemskerk pleitte in 1871 wéér voor censusverlaging en stelde toen ook:

‘Ik ben overtuigd dat de mindere burger- en boerenstand in Nederland over ‘t algemeen nog gehecht is aan godsdienst en gezag, en dat die groote beginselen, die steunsels, zonder welke geen Staat kun bestaan (...) kracht zullen vinden en niet zullen verzwakt worden door de uitbreiding van den census.’<sup>244</sup>

Behoud van de Staat hing nu, anders dan in 1850, in de conservatieve perceptie veel minder samen met een keuze voor of tegen eigendom, maar veel meer met een keuze voor of tegen monarchaal gezag. Dat had gevolgen voor de grondslag van het kiesrecht. Volgens Heemskerk was het niet langer logisch om bezit en vermogen als enige maatstaven voor het kiesrecht aan te leggen. Erfelijk grondbezit en het patriciaat ‘zijn niet meer van onzen tijd (...) Er is geen andere ware grondslag dan die van het volk.’<sup>245</sup> Weliswaar voegde Heemskerk eraan toe dat het moest gaan om dat deel van het volk dat voldoende onderwijs had genoten om met kennis van zaken een keuze te maken, maar hier ging wel

---

<sup>242</sup> *Dagblad* 27 april 1869.

<sup>243</sup> *Idem*.

<sup>244</sup> Handelingen Tweede Kamer 1870-1871, 25 april 1871, 539-540.

<sup>245</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 20 april 1869, 1195.

een wissel om. Zolang het behoud van de staat vooral samenhang met behoud van eigendom was het censuskiesrecht logisch, omdat het diegenen selecteerde die zelf eigendom hadden. Hing het behoud van de staat vooral af van belang bij behoud van de rechten van de monarch als beschermheer van de kleine burgerij, dan speelde eigendom een veel minder belangrijke rol en was het van veel groter belang dat juist die kleine burgerij meebesliste. Onder meer het genoten onderwijs werd daardoor inderdaad een relevant selectiecriteria.

Heemskerk pleitte daarom al in 1869 voor de invoering van capaciteitenkiesrecht. Omdat daarvoor een grondwetswijziging nodig was, stak hij nu al zijn energie in een verlaging van de census, maar dat hooguit als een *second best*. Dat gaf hij in december 1869 ook ruiterlijk toe, toen hij door creatief met de census om te gaan een soort capaciteitenkiesrecht wilde invoeren. Onder meer legerofficieren en ambtenaren zouden al kiesrecht krijgen als ze het grondwettelijk minimum betaalden, ook al lag de census in hun gemeente hoger dan dit minimum. Op die manier konden deze groepen toch tot het kiesrecht worden toegelaten.<sup>246</sup> Ook de antirevolutionair Van Wassenaer Van Catwijck had liever capaciteiten- dan censuskiesrecht, maar constateerde nuchter:

‘Men kan in het algemeen aannemen dat ieder man, door kunde en studie eigenaardig geroepen om kiezer te zijn, ook wel twintig gulden [het grondwettig minimum, CS] regtstreeksche belasting betaalt.’<sup>247</sup>

Het censuskiesrecht werd dus gehandhaafd door de conservatieven, omdat het nu eenmaal grondwettelijk verankerd was en wijziging van de grondwet veel tijd kostte. Als uitgangspunt had het echter afgedaan. Twee jaar later zou Van Wassenaer zelfs beweren dat de Grondwet eigenlijk algemeen stemrecht als principe hanteerde.<sup>248</sup> Terwijl het uitgangspunt van het censuskiesrecht was dat men geen stemrecht had, tenzij men er op grond van bezit voor kwalificeerde, nam Van Wassenaer in 1871 aan dat in principe iedereen stemrecht had, tenzij men er – om door hem niet nader genoemde redenen – van uitgesloten moest worden. Dat was niet iedere conservatief met hem eens, maar hij had wel een gevoelige snaar geraakt. Want in de grondwet stond immers dat de Staten-Generaal het hele volk vertegenwoordigden? Moest dan ook niet het hele volk invloed hebben op de samenstelling daarvan?

---

<sup>246</sup> Handelingen Tweede Kamer 1869-1870, 8 december 1869, 516.

<sup>247</sup> Idem, 518.

<sup>248</sup> Handelingen Tweede Kamer 1870-1871, 27 april 1871, 573.

### 7.3 Vertegenwoordiging van het hele volk

Het *Dagblad* meende in ieder geval van wel. De vertegenwoordigingsopdracht uit de Grondwet relateerde het aan het kiesstelsel. De vertegenwoordigers werden volgens de krant namelijk niet zonder reden door het volk zelf afgevaardigd.

‘Hoe kan toch iemand anderen vertegenwoordigen zonder te zijn de uitdrukking van de keuze dier anderen? Hoe kan men tot het vermoeden komen dat hij in hun gevoelens werkelijk deelt en in dien zin werkzaam zal zijn, als zij, die hij vertegenwoordigt, niet zelve hem aanwijzen als hun uitverkoren zaakbezorger? En daar nu de Staten-Generaal het geheele Nederlandsche volk vertegenwoordigen, zoo moest ook het geheele Nederlandsche volk aan de verkiezing zijner afgevaardigden deelnemen.’<sup>249</sup>

Vertegenwoordigen was hier niet het liberale vertegenwoordigen voor het volk, waarbij het Kamerlid zelfstandig optrad als een voogd die beter weet wat in het belang van de bevoogde is dan deze zelf, maar het vertegenwoordigen van het volk, waarbij de vertegenwoordiger uitdrukt wat het volk zelf vindt. Uiteindelijk was algemeen stemrecht dan noodzakelijk, om te voorkomen dat bepaalde opvattingen niet terugkwamen in de Kamerdebatten, doordat de aanhangers daarvan geen stemrecht genoten en dus geen eigen vertegenwoordiger hadden kunnen afvaardigen. Ook wie niet zo ver wilde gaan, pleitte voor kiesrechtuitbreiding om zo de afspiegeling te verbeteren. Het voorstel van Heemskerk zou ervoor zorgen, aldus het *Dagblad*, dat het constitutionele stelsel veel zuiverder zou werken. Alleen door censusverlaging zou de ‘Vertegenwoordiger des volks de waarachtige uitdrukking worde[n] der Natie’.

Voor een zuivere afspiegeling was het niet alleen noodzakelijk dat zoveel mogelijk mensen kiesrecht genoten, maar ook dat zoveel mogelijk verschillende visies op het landsbestuur in de Kamer werden gehoord. Het *Utrechtsch Provinciaal en Stedelijk Dagblad* vroeg daarom om een ‘vertegenwoordiging die de politieke denkbeelden bij het volk levende het zuiverst terug geeft’.<sup>250</sup> In de Kamer was Haffmans een van de grootste pleitbezorgers van meer evenredigheid. Als katholiek had hij daar ook een groot belang bij: de katholieken waren immers ondervertegenwoordigd.

‘In het algemeen is men het daarover eens dat eene Vertegenwoordiging een getrouwe spiegel behoort te zijn van het land, dat zij in het klein moet zijn eene reductie der maatschappij. En dat kan zij niet zonder de minderheden op te nemen. Wanneer de minderheden niet

---

<sup>249</sup> *Dagblad* 20 mei 1869.

<sup>250</sup> *Utrechtsch Provinciaal en Stedelijk Dagblad* 31 mei 1869.

vertegenwoordigd zijn, dat kan men niet zeggen dat het gansche Nederlandsche volk vertegenwoordigd is.<sup>251</sup>

De nadruk die de conservatieven altijd al hadden gelegd op het beschermen van historische rechten, ook van minderheden, sloot naadloos aan op het afspiegelingsideaal van de nieuwe opvatting van vertegenwoordiging. Per slot van rekening was al in 1850 de eis tot een betere afspiegeling het argument geweest tegen dubbele kiesdistricten. Ook nu weer pleitte men voor kleine, enkelvoudige kiesdistricten, zodat de minderheden gemakkelijk een 'eigen' vertegenwoordiger zouden kunnen afvaardigen. In april 1869 trok met name J.K. van Goltstein fel van leer over het verdelen van de Veluwe over meerdere dubbele kiesdistricten, terwijl het voorheen een eigen recht bezat en nog altijd 'eigen' godsdienstige opvattingen had. Volgens hem had de Veluwe dan ook 'recht' op een eigen vertegenwoordiger.<sup>252</sup> Dat ging natuurlijk alleen op voor minderheden die lokaal geconcentreerd waren, zoals de orthodox-protestantse Veluwenaren en de katholieken. Voor andere groepen was dit niet het geval, wat doet vermoeden dat minderheden voor de conservatieven vooral religieuze minderheden waren.

Vertegenwoordiging als afspiegeling had ook consequenties voor de motieven die in het stemhokje de doorslag moesten geven. De liberale vertegenwoordiging voor het volk leidde tot de norm dat kiezers diegenen afvaardigden die zij het beste in staat achtten om zelfstandig te besluiten wat in het algemeen belang was. De vertegenwoordiger werd primair gekozen vanwege zijn persoonlijke kwaliteiten en vaardigheden. Dat idee is bij de conservatieven rond 1869 ook nog altijd aanwezig, maar er is ook een sterke tendens om juist wel de gemeenschappelijkheid tussen kiezer en gekozene centraal te stellen. Zo spoorde het *Dagblad* de kiezers in 1871 aan om een keuze daarop te baseren.

'Men kieze niet *wien*, maar *wat* men het liefste zou willen. Men kieze in *iemand* het *iets* dat men verlangt. Met andere woorden: men houde *de beginselen* onwrikbaar vast, wier zegepraal men verkieslijk acht en kieze slechts den *iemand*, van wien men verzekerd is, dat hij de uitdrukking van die beginselen zal zijn.'<sup>253</sup>

Betekende dit dat de vertegenwoordiger een lasthebbende was, die moest doen wat zijn kiezers hem als lastgevers opdroegen te doen? Typerend is de houding van de Goese antirevolutionair Saaymans

---

<sup>251</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 19 april 1869, 1184.

<sup>252</sup> Idem, 1178.

<sup>253</sup> *Dagblad* 3 mei 1871. Cursiveringen in het origineel.

Vader. Hij hield een betoog over de juiste betekenis van de vertegenwoordigingsopdracht, overwoog even de optie dat het lastverbod dan moest worden afgeschaft, en schoot dit toen af.

‘Verre zij het echter van mij, zulks in dien zin te willen opvatten, dat men aan het denkbeeld van eene lastgeving door committenten, als vroeger plaats vond, zoude denken; neen, de verkozene handelt zelfstandig ingevolge afgelegden eed, maar alleen in zoo verre dat hij de locale belangen der provincie welke hij vertegenwoordigt meer naauwkeurig kan doen bekend worden, en, zoo noodig, helpen bevorderen.’<sup>254</sup>

De politicus was drager van beginselen geworden, zoals Kuyper deze taakopvatting later zou typeren.<sup>255</sup> Niet langer was het objectief kenbare algemeen belang de heilige graal. De Tweede Kamer was een marktplaats geworden waar pleitbezorgers van verschillende visies op het landsbelang elkaar ontmoeten. Verschillende visies van verschillende groepen die elk recht hadden op een eigen vertegenwoordiger en daarom die vertegenwoordiger ook zelf verkozen. Dat was de achtergrond van het voorstel-Heemskerk tot censusverlaging. Maar hadden de conservatieven in 1850 eigenlijk al niet hetzelfde betoogd over de aard van vertegenwoordiging?

---

<sup>254</sup> Handelingen Tweede Kamer 1868-1869, 19 april 1869, 1181.

<sup>255</sup> A. Kuyper, *Ons program* (Hilversum: Höveker en Wormser 1907) 133.

## Epiloog: een conservatief einde, het einde van de conservatieven

Nadat het amendement-Heemskerk door de Tweede Kamer buiten de orde was verklaard, zou het tot 1887 duren voor het kiesrecht uiteindelijk ingrijpend werd hervormd. Tot die tijd stond politieke verdeeldheid aan een oplossing in de weg. De jaren zeventig laten dan ook veel constitutionele strijd, maar weinig politiek resultaat zien. De liberale minister van Binnenlandse Zaken Fock stelde in 1870 een wetsontwerp voor, dat het voorstel van Heemskerk dicht naderde, maar tot een bespreking in de Kamers kwam het niet meer door het ontslag van het kabinet. Focks opvolger, Thorbecke, trok vervolgens het wetsvoorstel in. Na de dood van Thorbecke probeerde een andere liberaal, Geertsema, het schip opnieuw vlot te trekken. De Tweede Kamer stemde zijn voorstel tot censusverlaging weg. Dat betekende meteen ook het einde van dat kabinet. De hernieuwde liberale verdeeldheid leidde ertoe dat de conservatieven het onder leiding van Heemskerk nog eens mochten proberen. Diens kabinet bracht weliswaar een hervorming van de rechterlijke organisatie en een hoognodige wet op het onderwijs tot stand, maar wist in de kiesrechtkwesitie evenmin een doorbraak te forceren. De discussie zat op slot, en een spoedige oplossing was niet te verwachten.

Heemskerk zelf ging na zijn tweede ministerschap naar de Raad van State. In de luwte van de politiek schreef hij daar een tweedelig grondwetscommentaar. Het bracht hem ertoe ook een analyse van de politieke situatie te maken. Heemskerk ontwaarde een aantal 'teekenen van bederf in het constitutionneele leven'. De belangrijkste daarvan was de 'zwakkere zamenstelling (in doorslag)' van de Staten-Generaal, waarmee Heemskerk bedoelde dat de Kamers de bevolking niet goed afspiegelde. Bovendien werd de meerderheid van de kiezers slechts vertegenwoordigd door een minderheid van de Kamerleden. Heemskerk hekelde ook het verschijnsel, dat zich tijdens de conflictenperiode 1866-1868 ook al had voorgedaan, dat een intern verdeelde liberale Kamermeerderheid wel eensgezind oppositie voerde tegen conservatieve ministers, maar zelf niet in staat was wél een kabinet en wetgeving tot stand te brengen.<sup>256</sup> Er moest iets veranderen, zoveel was duidelijk. Er was ook haast bij. 'Deze verandering moet niet te lang worden uitgesteld, anders kankert het kwaad dieper voort.'<sup>257</sup>

De remedie was niets minder dan een grondwetsherziening, 'een zuivering der Grondwet van al wat praktisch belemmerend en ondoelmatig is gebleken'.<sup>258</sup> De voorstellen van Heemskerk laten zich lezen als een samenvatting van het conservatieve denken in de drie voorgaande decennia. De

---

<sup>256</sup> J. Heemskerk Azn., *De praktijk onzer grondwet, dl. II* (Utrecht: J.L. Beijers 1881) 219-220.

<sup>257</sup> *Idem*, 220.

<sup>258</sup> *Idem*.

vijfjaarlijkse herziening van de grenzen van de kiesdistricten, onderwerp van veel partijpolitieke discussie, moest afgelopen zijn. Als het aan Heemskerk lag, fixeerde de Grondwet het aantal Kamerleden op 80 of 90. Gecombineerd met vaste districtsgrenzen zouden periodieke herzieningen van de Kieswet niet langer nodig zijn.<sup>259</sup> De meervoudige districten, de belangrijkste steen des aanstoots in de kieswetgeving, zouden bij Grondwet verboden moeten worden. Heemskerk vatte in zijn commentaar de belangrijkste bezwaren, die de conservatieven daartegen al sinds 1850 onafgebroken hadden aangevoerd, nog eens samen.

‘In grootere districten (...) kennen en zien de kiezers elkander veel te weinig. (...) Hare voorname aanbeveling [van de enkelvoudige districten, CS] is, dat zij de meeste kans aanbiedt, om de gevoelens in de Kamer op gelijke wijze geschakeerd te zien, als in het land.’<sup>260</sup>

Het historisch gegroeide recht van de organisch gegroeide lokale gemeenschap op een eigen vertegenwoordiger stond nog altijd voorop, ook al was zij landelijk gezien een minderheid. Verder moest de census worden verlaagd, alhoewel algemeen stemrecht onwenselijk was.

‘Iedere census dient om een waarborg te geven, dat de kiesgerechtigde een tastbaar medebelang heeft bij de orde en de welvaart in de maatschappij.’<sup>261</sup>

Belang bij behoud van de bestaande verhoudingen was dus nog altijd het belangrijkste selectie criterium. Introductie van het capaciteitskiesrecht was ook gewenst, zodat ook zij ‘het kiesrecht deelachtig worden, die, wat hunne verstandelijke ontwikkeling en hun belang bij de openbare zaak betreft, volstrekt niet achterstaan bij de tegenwoordige kiezers.’<sup>262</sup>

Heemskerks grondwetscommentaar verscheen in 1881. Twee jaar later struikelde ook het kabinet-Van Lynden van Sandenburg over de kiesrecht kwestie. Heemskerk, de ‘politieke knutselaar’,<sup>263</sup> mocht nu zelf weer proberen de zaak ten einde te brengen. Hij probeerde eerst een herziening van de kiestabel tot stand te brengen, maar die werd niet door de Tweede Kamer verworpen.<sup>264</sup> Een algemene grondwetsherziening was nu nog de enige mogelijkheid. Een staatscommissie onder leiding van

---

<sup>259</sup> Idem, 222.

<sup>260</sup> J. Heemskerk Azn., *De praktijk onzer grondwet, dl. I* (Utrecht: J.L. Beijers 1881) 129-130.

<sup>261</sup> Idem, 116.

<sup>262</sup> Heemskerk, *De praktijk onzer grondwet, dl. II*, 222.

<sup>263</sup> Typering van Huizinga, *Heemskerk*, 214.

<sup>264</sup> Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 431.

Heemskerk zelf toog nog in de zomer van 1883 aan het werk. Zoals te verwachten bleven de meningen over het kiesrecht ook na het verschijnen van het rapport van de commissie sterk verdeeld. De confessionelen waren sterk voor uitbreiding vanwege de steun die zij van de nieuwe kiezers verwachtten, de vakbondsman en liberaal Heldt vroeg algemeen stemrecht, terwijl andere liberalen rondom Van Houten een 'blanco' grondwetsartikel wilden dat het kiesrecht aan de gewone wetgever delegeerde. Een aantal Kamerleden trapte op de rem en wilde de kiesrechtuitbreiding zoveel mogelijk beperken.<sup>265</sup> Heemskerk verzette zich sterk tegen een blanco artikel, waarop de liberaal Gleichman voorstelde het kiesrecht uit te breiden 'tot de in zijn stand gezeten werkman'.<sup>266</sup> Dat idee vond brede instemming, maar vervolgens bleek het moeilijk te zijn om te definiëren wat een 'in zijn stand gezeten werkman' was en aan welke criteria deze moest voldoen. Uiteindelijk hield men het op 'door de kieswet te bepalen kenteekenen van geschiktheid en maatschappelijken welstand'. Een vage bepaling die vanwege de rekbaarheid als het caoutchoucartikel bekend kwam te staan en effectief alsnog een blanco artikel was. Heemskerk kreeg wel zijn zin ten aanzien van de kiesdistricten. Voortaan zouden er slechts enkelvoudige districten bestaan, uitgezonderd de vier grote steden die tot 1896 meervoudige districten vormden.

Er was nog wel een klassiek conservatieve krachttoer nodig geweest om deze doorbraak te forceren. Dit keer werd Heemskerk niet door de liberalen, maar door de confessionelen dwars gezeten. Het heikele punt van de bekostiging van het onderwijs was voor hen reden om te dreigen met een stem tegen de hele grondwetsherziening. Het leidde tot een parlementaire impasse, die Heemskerk oploste met een hem vertrouwde methode: Kamerontbinding. Confessioneel verlies betekende niet het einde van de patstelling; zij konden nog altijd een grondwetsherziening blokkeren. Ook dat zal Heemskerk bekend zijn voorgekomen. Een uitspraak van de Eerste Kamer dat het bestaande onderwijsartikel ruimte bood voor gedeeltelijke subsidiëring van het bijzonder onderwijs, betekende echter het einde van het confessionele verzet. Op 30 november 1887 trad de herziene Grondwet in werking. De conservatieven zouden onder het nieuwe stelsel geen rol meer spelen. Wel hadden zij de voorwaarden geschapen waaronder het nieuwe stelsel zich zou ontwikkelen. Juist om die voorwaarden was het Heemskerk te doen geweest. Waarschuwend had hij reeds als motto van zijn grondwetscommentaar een citaat van een Franse filosoof gekozen:

'La liberté politique ne se trouve que dans les gouvernements modérés, mais elle n'est pas toujours dans les états modérés; elle n'y est que lorsqu'on n'abuse pas du pouvoir; mais c'est

---

<sup>265</sup> Van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis*, 707-712.

<sup>266</sup> Geciteerd in Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 433.

une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir, est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites.'<sup>267</sup>

Het zou het beginselprogramma van de conservatieven kunnen zijn geweest. Machthebbers moesten het recht respecteren. Macht moest daarom worden beperkt, want de mens was niet te vertrouwen. Naar de introductie van dergelijke noodzakelijke beperkingen hadden de conservatieven na de Gemeentewet, het 'machtsmisbruik' van Thorbecke, consequent toegewerkt. De auteur van dit citaat? Montesquieu, de overgrootvader van de historische rechtsschool en het onderwerp van Heemskerks proefschrift, geschreven 42 jaar voor de verschijning van de *Praktijk onzer Grondwet*.

---

<sup>267</sup> Heemskerck, *De praktijk onzer grondwet, dl. I*, [titelpagina]. In vertaling: 'Weliswaar komt politieke vrijheid uitsluitend in gematigde staatsvormen voor, maar ze kan er ook ontbreken. Ze is er alleen wanneer geen misbruik wordt gemaakt van de macht, maar de ervaring van alle tijden leert dat iedereen die macht heeft, geneigd is daar misbruik van te maken; zo iemand gaat door tot hij op een grens stuit.' (C.L. Montesquieu, *Over de geest van de wetten* [vert. J. Holierhoek] (Amsterdam: Boom 2006) 217-218.

## Conclusie

Wie de conservatieve visie op het volk tussen 1850 en 1870 nagaat, kan niet om de historische rechtsopvatting heen. Als een refrein klonk het beroep op het historische recht bij elke grote politieke kwestie die in deze scriptie is besproken. Het gedachtegoed van de historische rechtsschool vormde dan ook de basis van de conservatieve staatsleer. Drie elementen uit dat gedachtegoed zijn essentieel om de radicale ommezwaai ten aanzien van het kiesrecht te begrijpen.

Dat is allereerst de opvatting dat het recht geen wilsuiting is. Anders dan het rechtspositivisme beschouwt de historische school het recht niet als geschreven bevel van een staatsorgaan, maar als een in de loop van de tijd gegroeid systeem van gewoonten en conventies. Het recht was geen schepping van de wil, maar een voorlopig resultaat van eeuwen menselijke ervaring. Recht is recht omdat de geschiedenis heeft uitgewezen dat bepaalde regels ‘werken’, niet omdat het de soeverein had goed gedacht de samenleving volgens die regels te ordenen. Voor de conservatieven maakte het daarbij niet uit of die soeverein een koning, een aristocratie of de volksmassa was. Het recht bestond ongeacht de staatsvorm en ongeacht de wil van de staatsactoren. De wet was dan ook voornamelijk codificatie van bestaand recht. De wet schiep geen regels, maar legde ze enkel vast. Rechten ontleenden in deze visie hun kracht dan ook niet aan de wet; zij moesten enkel in de historische werkelijkheid worden ‘gevonden’. Het praktische gevolg van deze opvatting was dat de macht en de bevoegdheden van de staat aan inherente beperkingen zijn onderworpen. De staat schiep geen recht, maar is net als ieder ander onderworpen aan het recht. Van Thorbecke wordt wel gezegd dat het hem om de rechtsstaat was te doen, vanwege zijn nadruk op legaliteit: de idee dat overheidsbevoegdheden een grondslag moeten vinden in de wet.<sup>268</sup> De conservatieve argumentatie is daarentegen meer in lijn met de Angelsaksische *rule of law*, waarin niet zozeer de grondslag van overheidsoptreden van belang is, maar de rechtmatigheid van de uitoefening daarvan. Zij begrepen dat legaliteit nog geen bewijs van legitimiteit inhield.

Het conservatieve verzet tegen staatsalmacht, en dan in het bijzonder in de vorm van volkssoevereiniteit, moet in dit licht worden gezien. Geen enkele soeverein, vorst noch volk, kon ooit ongelimiteerd zijn; elke soeverein was altijd beperkt door de grenzen die het recht hem oplegde. Dat gold bij uitstek voor de volkskoning, wiens belangrijkste functie was om het recht van zijn onderdanen tegen de meerderheid te handhaven.<sup>269</sup> De soevereiniteit die Oranje werd toegedicht, was daarom van

---

<sup>268</sup> Over de rechtsstaat bijv. Aerts, *Thorbecke wil het*, 762; Specifiek over legaliteit schrijven bijv. Van den Berg en Vis, *De eerste honderdvijftig jaar*, 280.

<sup>269</sup> Te Velde, “Geheimzinnig schijnende diepte”, 19.

een andere aard dan de afgewezen soevereiniteit van het volk, die in de conservatieve optiek absolutistisch van karakter was. Dat men hierdoor in de praktijk twee verschillende soevereiniteitsbegrippen gebruikte, leidde begrijpelijkerwijs tot veel onbegrip van met name de liberalen.

Dat het recht volgens de conservatieven een van de staat onafhankelijk product van de geschiedenis was, betekende niet dat het ook een universeel karakter had. Het recht was organisch, wat betekende dat het met de samenleving en de bevolking mee ontwikkelde. Dat is het tweede relevante punt. Dit betekende dat er wel degelijk ruimte was voor rechtsontwikkeling als nieuwe ervaringen tot de conclusie leidden dat een concrete regel gebrekkig was en verbeterd kon worden op een manier die paste binnen de bestaande kaders. Het is dit argument dat de conservatieven gebruikten op de momenten waarop hun werd verweten dat ze reactionair waren. Het is ook dit argument dat de conservatieven gebruikten toen ze in 1869 verklaarden hun censusstandpunt uit 1850 te verlaten vanwege de sindsdien opgedane ervaringen met het kiesrecht en de aan het licht gekomen gebreken daarvan. Dat was niet louter opportunisme, maar een kenmerkend argument uit de historische rechtsschool, waarmee het zich onderscheidde van de universalistische claims van zowel de Radicale Verlichting als het katholieke natuurrecht.

De organische opvatting hield ook in dat het gehele staatsverband nooit goed kon functioneren zonder respect voor de zelfstandigheid van de delen waaruit het was voortgekomen. De conservatieven waren allesbehalve grote theoretici, maar begrepen wel dat de fictie van het maatschappelijk contract geen historische realiteit was. De nationale staat was ontstaan uit de provincies (die weer uit de gemeenten waren voortgekomen) en was daardoor ook gevormd. De conservatieven stelden zich daarbij op het standpunt dat het geheel de som was van de delen, en dus dat de staat de som was van gemeenten en provincies, en het algemeen belang de som van lokale (deel)belangen. De eveneens organisch denkende Thorbecke daarentegen meende dat de staat óók een eigen zelfstandig bestaan had, onafhankelijk van de gemeenten en provincies. Voor hem was het algemeen belang daarom juist niet de optelsom van plaatselijke belangen.

Deze botsende visies op het algemeen belang hadden grote gevolgen voor de positie die aan lokale gemeenschappen in het staatsbestel werd toebedacht. Thorbecke gaf hen autonomie, voor zover dat niet in strijd kwam met het algemeen belang van de staat. De conservatieven ontwaarden tussen plaatselijk en algemeen belang daarentegen geen onoverbrugbare tegenstelling en waren daardoor geneigd de lokale autonomie te verabsoluteren. Om dezelfde reden hadden de conservatieven een andere opvatting van vertegenwoordiging, en moesten de Staten-Generaal wél rekening houden met bijzondere belangen en overtuigingen. Als het algemeen belang de optelsom van deelbelangen was, dan kon het algemeen belang immers alleen goed worden behartigd als lokale gemeenschappen en minderheden gehoord werden in het parlement. Elke provincie, elke streek, en

elke minderheid had daarom in principe recht op eigen vertegenwoordigers, die onder meer voor de eigen rechten zouden opkomen. Kleine, enkelvoudige kiesdistricten waren daarom onontbeerlijk. Thorbeckes nationale kiesdistricten, die uitdrukten dat het lokaal belang bij de keuze van een vertegenwoordiger geen rol mocht spelen, werden door de conservatieven dan ook te vuur en te zwaard bestreden.

Het liberale 'vertegenwoordigen voor het volk' werd daarmee deels ingewisseld voor een moderner 'vertegenwoordigen van het volk', in de terminologie van Loots. Vertegenwoordigen betekende niet zozeer doen wat objectief goed is voor het volk, maar vooral het vertolken van de bijzondere wensen, verlangens en overtuigingen van het volk. Daarmee was men nog ver verwijderd van het representatie-ideaal van '1917', waarin het niet primair draaide om het afspiegelen van overtuigingen, maar van sociale groepen. Tegelijkertijd was dit conservatieve pleidooi wel een belangrijke eerste stap op weg daarnaartoe, weg van Thorbeckes exclusieve vertegenwoordiging voor het volk, waarin minderhedenvertegenwoordiging er eigenlijk niet toe deed. Dat Heemskerk de enkelvoudige districten in 1887 tot stand wist te brengen, is, anders dan Loots beweert, dan ook geen 'schrone troost',<sup>270</sup> maar het praktische resultaat van het feit dat in dat jaar het tanende, maar nog altijd invloedrijke parlementarisme en de opkomende partijdemocratie elkaar in evenwicht hielden, voordat in 1917 de balans uiteindelijk in het voordeel van de laatste zou doorslaan.

Het derde element is de nadrukkelijke koppeling tussen recht en volk. Weliswaar betekende dat niet dat het recht een bewuste wilsuiting van het volk was – dat zou direct als volkssoevereiniteit zijn afgewezen – maar wel dat het recht hoorde bij het volk net zoals taal en cultuur daarbij horen. Het recht was van het volk, en moest juist daarom aansluiten bij de verlangens en behoeften van dat volk. De politiek moest daarom rekening houden met de opvattingen zoals die buiten op straat te beluisteren waren. Juist dit element maakte een zekere democratisering van de conservatieve opvattingen mogelijk doordat het volk daarbij een steeds actievere rol kreeg toebedeeld.

Het recht 'was' van het volk, maar in de twee decennia na 1850 werd ook de bewaking van het historisch recht steeds meer in handen van het volk zelf gelegd, zodat de conservatieven in 1869 ook onomwonden over 'historische democratie' konden spreken. Het volk stelde zodoende in de praktijk in toenemende mate zelf het recht vast. Aanvankelijk hadden de conservatieven het initiatief nog vooral bij de Kamerleden neergelegd. Die moesten actief navraag doen bij hun medeleden uit de bij een voorstel betrokken districten, die geacht werden genoegzaam met de plaatselijke omstandigheden bekend te zijn. Historisch gegroeide rechten waren echter niets waard als in de praktijk de Kamermeerderheid daar schouderophalend aan voorbij ging. De invoering van de Gemeentewet is daarvan een loepzuiver voorbeeld. Alle conservatieve verzet ten spijt vond de

---

<sup>270</sup> Loots, *Voor het volk, van het volk*, 63.

vermeende aanranding van historische rechten gewoon doorgang. De woede daarover bracht na 1851 een hele dynamiek op gang die ten minste twee decennia zou aanhouden. Als bij zulke – in conservatieve ogen – grove schendingen van het historisch recht het parlement niet ingreep, dan was het nodig dat het volk zelf aan de noodrem trok en zijn beklag deed bij de volkskoning. Het volk riep, en de koning hoorde, was niet voor niets de teneur van de conservatieve commentaren gedurende de Aprilbeweging. Het volk werd daarmee tot een autonome constitutionele speler gemaakt, die zich zelfstandig en direct, zonder tussenkomst van de vertegenwoordiging, tot de regering kon richten.

Het volkspetitionnement van 1856 gaf dit idee een extra impuls. Anders dan in 1853 diende deze petitiebeweging niet zozeer om de macht van het parlement te beknotten, als wel als drukmiddel om haar te dwingen alsnog met de bevolking rekening te houden, waarbij ook nog eens de dreiging van koninklijk ingrijpen werd gevoegd. Daardoor had deze volksbeweging ook rechtstreeks gevolgen voor de opvatting van vertegenwoordiging. Het petitionnement was nog steeds een noodrem, maar expliciet probeerden Groen en zijn medestanders hier de vertegenwoordiging richting een vorm van afspiegeling te duwen. Slechts toen die opzet mislukte, togen de antirevolutionairen naar de koning om het parlement buiten spel te zetten.

Het conservatieve denken in de jaren 1860 vormde een theoretische onderbouwing van het concept volkskoning. De pleidooien voor een zelfstandig koningschap gingen hand in hand met de kritiek op het parlement dat het te weinig rekening hield met de verlangens van het volk. Ontbindingsverkiezingen moesten eraan bijdragen dat dit in de toekomst wél zou gebeuren. Toen dat niet voldoende bleek te zijn, waren veel conservatieve geesten rijp voor de volgende stap: kiesrechthervorming. Het amendement-Heemskerk uit 1869 valt dan ook niet los te zien van de gebeurtenissen in de periode 1866-1868. Als de koning met het bestaande kiezerskorps de rechten van het volk niet kon handhaven, was uitbreiding de enige mogelijkheid om de historisch rechten van vorst en volk succesvol te handhaven.

Zo kreeg het volk in 1869 de hoofdrol. Het democratische element diende weliswaar primair om het monarchale element te versterken, maar het historisch recht van het volk was daarbij wel van groot belang. Zowel in 1850 als in 1869 koppelden de conservatieven het censuskiesrecht hooguit secundair aan het liberale ideaal van bekwaamheid, maar primair aan belang bij behoud van historische rechten. In 1850 werd dat nog gesymboliseerd door het eigendomsrecht; belang daarbij stond gelijk aan belang bij behoud van historische rechten. Zodra echter hiervan niet langer het eigendomsrecht, maar het recht van de koning het sterkst bedreigd werd, had het censuskiesrecht voor de conservatieven afgedaan. Men bepleitte voortaan het capaciteitenkiesrecht, zodat ook officieren en ambtenaren – niet toevallig allebei overwegend conservatieve beroepsgroepen – kiesrecht verwierven. Niet voor niets was de waardering voor ‘het gewone volk’ van zowel Groen in 1856 als Heemskerk in 1869 vooral gegrond op de overtuiging dat de tijdgeest op dat deel van de

bevolking minder invloed had; zij zouden hun rechten dus niet zo snel 'opgeven', maar hechtten van nature meer aan behoud van het bestaande dan de hogere klassen. Juist behoud van het bestaande was het constante doel van de conservatieve kiesrechtvoorstellen tussen 1850 en 1869. Handhaving van het historisch recht, en het vinden van mechanismen om daar vorm aan te geven, lagen zowel aan het conservatieve verzet tégen, als aan latere pleidooien vóór censusuitbreiding ten grondslag.

'Volkomen onbegrijpelijk', zoals Aerts het amendement-Heemskerk noemt, was de ommezwaai die in deze periode plaatsvond, dan ook zeker niet. Opmerkelijk was die wél, omdat deze een voorafschaduwning van de twintigste-eeuwse partijdemocratie was met zijn nadruk op afspiegeling en evenredigheid. Opmerkelijk was deze ook, omdat de onderwerping van de staat aan het recht werd gekoppeld aan democratisch stemrecht. Anders dan Van Raak en De Jong stellen, moet daarom van de Nederlandse conservatieven uit de negentiende eeuw worden gezegd dat ze niet ideologisch op de liberalen achterliepen, en evenmin dat ze daarvan niet principieel verschilden. De liberalen introduceerden in Nederland weliswaar het legaliteitsbeginsel, maar de conservatieven verbonden legitimiteit met rechtmatigheid en stonden zo aan de basis van de democratische rechtsstaat.

# Bibliografie

## Bronnenlijst

Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

### Periodieken

*Amsterdamsche Courant*

*Dagblad van Zuidholland en 's-Gravenhage*

*De Gids*

*De Nederlander*

*Utrechtsch Provinciaal en Stedelijk Dagblad*

*Utrechtsche Provinciale en Stedelijke Courant*

### Boeken en brochures

Goltstein, W. baron van, *Nederland tegenover de konstitutionele beweging onzer eeuw* ('s-Gravenhage: Van Stockum 1863).

Groen van Prinsterer, G., *De Tweede Kamer en de verzoekschriften of de beraadslaging van 28 april 1856. Met bijlagen en aantekeningen toegelicht door mr. G. Groen van Prinsterer* (Utrecht: Kemink en zoon 1856).

Groen van Prinsterer, G., *Over het ontwerp van wet op het lager onderwijs* ('s-Gravenhage: Gebroeders Van Cleef 1857).

Groen van Prinsterer, G., *Ongeloof en Revolutie* (Franeker: T. Wever BV 1976) [bewerking van de oorspronkelijke uitgave 1868].

Heemskerk Azn., J., *De praktijk onzer grondwet*, 2 dl. (Utrecht: J.L. Beijers 1881).

Kuyper, A., *Ons program* (Hilversum: Höveker en Wormser 1907).

Lion, I.J., *Mijn staatkundig leven. Bijdragen tot de kennis der dagbladpers in Nederland* ('s-Gravenhage: H.C. Susan 1865).

Montesquieu, C.L. *Over de geest van de wetten* [vert. J. Holierhoek] (Amsterdam: Boom 2006).

Thorbecke, J.R., *Aanteekening op de Grondwet* (Amsterdam: Müller 1839).

Thorbecke, J.R., 'Narede', in: *Parlementaire redevoeringen* (Deventer: A. ter Gunne 1870).

Vreede, G.W., *Onze volksgeest vóór en na de grondwetherziening van 1848* (Utrecht: C. van der Post jr. 1870).

Vreede, G.W., *Een twintigjarige strijd*, (Utrecht: C. van der Post jr. 1869).

Vreede, G.W., *Republiek of constitutionele monarchie*, (Utrecht: C. van der Post jr. 1869).

## Literatuurlijst

- Aerts, R., *Thorbecke wil het: biografie van een staatsman* (Amsterdam: Prometheus 2018).
- Berg, J.Th.J. van den, en Vis, J.J., *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946* (Amsterdam: Bert Bakker 2011).
- Bijl, J.P., *Een Europese antirevolutionair. Het Europabeeld van Groen van Prinsterer in tekst en context* (Amsterdam: VU University Press 2011).
- Broeयर, F., 'Het synodale establishment in de Hervormde Kerk en de Aprilbeweging', in: G.N.M. Vis en W. Janse (red.), *Staf en storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie* (Hilversum: Verloren 2002) 105-130.
- Brouwer, J., *Het binnenste naar buiten. Beginselen en activiteiten van mr. J.J.L. van der Bruggen (1804-1863)* (Zutphen: De Walburg Pers 1981).
- Cesar, J.W., 'Alexis De Tocqueville and the Two-Founding Thesis', *The Review of Politics* 73 (2011) afl. 2, 219-243.
- Coing, H., *Grundzüge der Rechtsphilosophie* (Berlin: Walter de Gruyter & Co. 1993).
- Courtney, C.P., *Montesquieu and Burke* (Oxford: Basil Blackwell 1963).
- Deursen, A. van, 'Van antirevolutionaire richting naar antirevolutionaire partij', in: G. Harinck, R. Kuiper en P. Bak (red.), *De Antirevolutionaire Partij 1829-1980* (Hilversum: Verloren 2001) 11-52.
- Drentje, J. *Thorbecke: een filosoof in de politiek* (Amsterdam: Boom 2004).
- Heringa, A.W., e.a., *Staatsrecht* (Deventer: Wolters Kluwer 2018).
- Houkes, A., 'Het succes van 1848. Politiek in de Aprilbeweging', in: G.N.M. Vis en W. Janse (red.), *Staf en storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie* (Hilversum: Verloren 2002) 87-104.
- Huizinga, J.J., *J. Heemskerk Azn (1818-1897). Conservatief zonder partij* (Harlingen: uitgave in eigen beheer 1973).
- Jong, R. de, 'Conservatieven en '1848'. De Grondwetsherziening als onderdeel van een conservatieve traditie van geleidelijke hervorming', in: R. van Raak (red.), *Conservatisme in Nederland, ca. 1780-1940* (Leende: Damon 1999) 38-43.
- Kelley, D.R., *The Human Measure. Social Thought in Western Legal Tradition* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press 1990).
- Kelley, D.R., 'Historians and lawyers', in G.S. Jones en G. Claeys (red.), *The Cambridge history of nineteenth century political thought* (Cambridge: Cambridge University Press 2011) 147-170.
- Kossmann, E.H., 'Thorbecke en het historisme', in: *Politieke theorie en geschiedenis* (Amsterdam: Bert Bakker 1987) 306-347.

- Kossmann, E.H., *De Lage Landen 1780-1980. Twee eeuwen België en Nederland. Deel I: 1780-1914* (Amsterdam: Olympus 2005).
- Krul, W., 'Multatuli en Busken Huet als critici van de democratie. Rondom de politieke crisis van 1867', in: D. Pels en H. te Velde (red.), *Politieke stijl. Over presentatie en optreden in de politiek* (Amsterdam: Het Spinhuis 2000) 129-150.
- Kuiper, R., 'G.W. Vreede, conservatisme en agitatie', in: R.E. de Bruin en G.J. Schutte (red.), *Drie protestantse conservatieven uit de negentiende eeuw* (Amsterdam: VU Uitgeverij 1994) 67-88.
- Loots, J., *Voor het volk, van het volk. Van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2004).
- Moleveld, P., 'Enkele protestantse tijdschriften rond 1853', in: G.N.M. Vis en W. Janse (red.), *Staf en storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie* (Hilversum: Verloren 2002) 187-214.
- Pangle, T.L., en Burns, T.W., 'Montesquieu's *Spirit of the Laws*', in: *The Key Texts of Political Philosophy. An Introduction* (Cambridge: Cambridge University Press 2014).
- Poortinga, E., *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872). Theorie en toepassing* (Nijmegen: Ars Aequi Libri 1987).
- Raak, R. van, *In naam van het volmaakte. Conservatisme in Nederland in de negentiende eeuw* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2001).
- Radasanu, A., 'Montesquieu on moderation, monarchy and reform', *History of Political Thought* 31 (2010) afl. 2, pp. 283-307.
- Sap, J.W., *Wegbereiders der revolutie. Calvinisme en de strijd om de democratische rechtsstaat* (Groningen: Wolters-Noordhoff 1993).
- Slijkerman, D., *Het geheim van de ministeriële verantwoordelijkheid. De verhouding tussen koning, kabinet, Kamer en kiezer, 1848-1905* (Amsterdam: Bakker 2011).
- Smit, C., 'Voor de vorst, maar in naam van het volk. Hoe conservatieve Dagblad van Zuidholland en 's-Gravenhage populistische trekjes kreeg', *De Moderne Tijd* 2 (2018) afl. 2, 115-134.
- Talsma, J., *Vijf historische en rechtshistorische studies over het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk. Nederland. 1795-1983* (Arnhem: Gouda Quint 1989).
- Velde, H. te, 'Constitutionele politiek', in: N.C.F. van Sas en H. te Velde, *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland 1798-1917* (Deventer: Kluwer 1998) 146-181.
- Velde, H. te, 'Geheimzinnig schijnende diepte'. De volkskoning en de omstreden band tussen vorst en volk in de 19e eeuw', *Groniek* 150 (2000) 7-24.
- Velde, H. te, 'Leiderschap zonder partij. De tijd van Thorbecke', in: *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl* (Amsterdam: Wereldbibliotheek 2002) 19-51.

Velde, H. te, 'De domesticatie van democratie in Nederland. Democratie als strijdbegrip van de negentiende eeuw tot 1945', *BMGN – Low Countries Historical Review* 127 (2012) 3-27.

Vliet, W.G.F. van, *Groen van Prinsterers historische benadering van de politiek* (Hilversum: Verloren 2008).

Vree, J., 'Groninger godgeleerden en predikanten in beweging: politiek en propaganda', in: G.N.M. Vis en W. Janse (red.), *Staf en storm. Het herstel van de bisschoppelijke hiërarchie in Nederland in 1853: actie en reactie* (Hilversum: Verloren 2002) 131-165.

Welderen baron Rengers, W.J. van, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland van 1849 tot 1901*, dl. I (1849-1891) ('s-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1948).