

De belangrijke debatten van 1844 tot 1847	297
<i>a Wel of geen herziening van de grondwet?</i>	297
<i>b De grondwet en de koloniën</i>	315
<i>c Begrotingsperikelen en muntwetten</i>	320
<i>d Het reglement van orde</i>	332
<i>e De smalle marges van de belastingwetgeving</i>	335
<i>f Het Wetboek van Strafrecht, een struikelblok</i>	341
<i>g De wet op het stem- en kiesrecht: de onvermijdelijke anticlimax</i>	347
iv Conclusie	349
III DE TWEEDE KAMER VAN 1849 TOT 1853	351
1. 1849: de Tweede Kamer en het ministerie Donker Curtius - De Kempnaer	353
i Introductie	353
ii De Tweede Kamer in 1849	354
iii Analyse van het stemgedrag tijdens het ministerie Donker Curtius - De Kempnaer	361
iv De belangrijke debatten in 1849	365
<i>a De Tweede Kamer: een nieuwe identiteit of een nieuwe toon?</i>	365
<i>b Hoe breng je een minister ten val?</i>	381
<i>c Een nieuwe, late ruzie over 'bomprojectilen'</i>	393
<i>d De Pharmacopoea en de vreemdelingenwet: omstreden optreden van Thorbecke</i>	395
<i>e Het inkomen van de kroon</i>	401
<i>f 'Oude' thema's: vaststelling van het batig slot en het contract met de NHM</i>	403
<i>g Epiloog: troonrede en adres van antwoord</i>	408
<i>h Een analyse van de regering in 1849: de interpellatie van Groen van Prinsterer</i>	410
v Conclusie	412
2. Thorbecke aan het bewind: de Tweede Kamer en het ministerie Thorbecke - Nedermeijer van Rosenthal	415
i Introductie	415
ii De Tweede Kamer van 1849 tot 1853	417

10 - Inhoudsopgave

iii	Analyse van het stemgedrag tijdens het ministerie Thorbecke - Nedermeijer van Rosenthal	424
	<i>a Analyse en debatten uit de zitting van 1849-1850</i>	425
	<i>b Analyse en debatten uit de zitting van 1850-1851</i>	459
	<i>c Analyse en debatten uit de zitting van 1851-1852</i>	491
	<i>d Analyse en debatten uit de zitting van 1852-1853</i>	532
iv	Conclusie	560
	Terugblik en conclusie	565
	Dankwoord	571
	Bijlage	573
i	Verkorte titels van wetsontwerpen met geanalyseerde stemmingen	573
	Bronnen en literatuur	587
	Register	619

Inleiding

i Verantwoording van de onderwerpskeuze en onderzoeksthese

1848. Het revolutiespook waart door Europa. Koning Willem II weet dat die verschijning het vooral op vorsten heeft voorzien en hij besluit om ingrijpende maatregelen te nemen die het gevaar buiten de deur moeten houden. De koning benoemt een staatscommissie, met uitgesproken, liberale kopstukken, die als eerste opdracht krijgt om ‘ons een volledig ontwerp van grondwetsherziening voor te dragen.’¹ Thorbecke, het belangrijkste commissielid, neemt de leiding over die opdracht op zich en Donker Curtius, commissielid en minister van Justitie, loodst enkele maanden later het volledig ontwerp met de steun van de koning door de Staten-Generaal. Op 3 november 1848 heeft Nederland een nieuwe grondwet en na de eerste directe verkiezingen op 30 november kan er eindelijk een punt gezet worden achter de ‘oligarchische vadsigheid’, zoals Stuurman dat zo treffend zegt in zijn *Wacht op onze daden*.

Dit is in essentie het verhaal over 1848 in Nederland. Over de bijdragen van de hoofdrolspelers Thorbecke, koning Willem II en Donker Curtius is heel veel geschreven. Thorbecke krijgt, terecht, het meeste krediet. Hij is de belangrijkste auteur van het ontwerp (en van de klinkende toelichting), maar hij moet de parlementaire behandeling van ‘zijn’ ontwerp noodgedwongen aan anderen overlaten. Vanaf zijn aantreden als minister van Binnenlandse Zaken op 1 november 1849 geeft hij met vaste hand vorm aan de organieke wetgeving. Daarmee vestigt hij zijn roem definitief. De twee recente biografieën van Drentje en Aerts zijn hoogtepunten in de lange rij publicaties die over hem geschreven zijn.²

De koning krijgt in het bewuste jaar veel lof toegezwaaid maar latere historici, waarvan Boogman een voorbeeld is, relativeren de invloed van Willem II aanzienlijk.³ Dit beeld is recent gecorrigeerd, onder andere in de monografie van Bevaart en de biografie van Van Zanten.⁴ Zij benadrukken

1 Kruisdijk e.a., ‘De A.C. en de grondwetsherziening’, 228.

2 Jan Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*. Amsterdam 2004 en Remieg Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*. Amsterdam 2018.

3 J.C. Boogman, *Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858*. Bussum 1978.

4 W. Bevaart, *De Nederlandse defensie (1839-1874)*. 's-Gravenhage 1993, en Jeroen van Zanten, *Koning Willem II, 1792-1842*. Amsterdam 2013. Van Zanten toont daarbij wel aan dat de motieven van de koning om zo te handelen op zijn minst heel divers te noemen zijn, a.w., 554.

het kloeke en consequente optreden van de koning tijdens de herziening.

Donker Curtius, tenslotte, moet het met heel wat minder aandacht en waardering doen. Dit heeft geduurd tot Stuurman hem de plaats toekent die hij verdient als de bekwame verdediger van de herzieningsontwerpen. Van de Waardt voltooit het eerherstel in zijn biografie over deze liberale voorman en minister.⁵

Op dit moment beschikken de belangrijkste actoren over hun eigen historici die met elkaar het verhaal en de grote betekenis van 1848 vertellen. Het is nu tijd om de vraag te stellen of Thorbecke, Willem II en Donker Curtius de enige belangrijke actoren zijn of dat er nog anderen zijn die niet de aandacht gekregen hebben die zij verdienen. De vraag stellen is haar beantwoorden.

Alle auteurs die over 1848 geschreven hebben, erkennen dat het proces zo lang heeft geduurd omdat met name de Tweede Kamer alleen na enkele tegemoetkomingen en onder aanzienlijke druk tot samenwerking met de regering bereid is gebleken. Het hoe en het waarom van dat optreden stellen zij verder niet aan de orde. De vraag naar de mogelijk 'vergeven' actor is feitelijk de vraag of de Tweede Kamer zich beperkt heeft tot een vergeefs protest tegen een al te liberaal ontwerp, of dat zij een tot nu toe onderschatte, constituerende partner is geweest van de koning en de regering. Zij is namelijk in staat gebleken om, samen met de regering, de gevoelige en complexe operatie van de grondwetsherziening tot een goed einde te brengen.

Dit is vooral te danken aan de prominente Kamerleden, de echte hoofdrolspelers in dit boek. Bij deze vooraanstaande leden draait het om persoonlijk gezag. Gezag dat zij toegekend krijgen door hun medeleden die hen kiezen als voorzitter van de Kamer of van de afdelingen waarin de Kamer elke twee maanden verdeeld wordt.⁶ Deze voordrachten zijn een erkenning van deskundigheid en vooral van hun leiderschap in het debat. Het gaat daarnaast ook om gezag dat de prominenten zelf willen uitoefenen in de afdelingen en vooral ook in de plenaire debatten. Zij spreken op cruciale momenten, zodat de verschillende standpunten helder aan de

5 Siep Stuurman, *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing van de Nederlandse staat*. Amsterdam 1992 en Mathijs van de Waardt, *De man van 1848. Biografie Dirk Donker Curtius*. Leiden 2019.

6 Volgens Turpijn, *Mannen van gezag*, 11, is gezag 'het vermogen iemand te doen gehoorzamen doordat hij de wens van de opdrachtgever als juist aanvaardt'. Het is een definitie van H.J.M. Claessen uit, *Politieke antropologie*, 14-15. Dat zij 'grote invloed uitoefenen(en)de' erkent ook Van Hall in persoonlijke aantekeningen, *ARA-II, Archief Van Hall*, nr. 28.

orde komen en, heel belangrijk, zij kennen de procedures die zij in nieuwe situaties kunnen aanpassen. Zij vormen een open groep afkomstig uit alle stromingen. Zij zorgen ervoor dat de partijloze Kamer goed functioneert en continuïteit heeft.

De medaille heeft echter ook een keerzijde. Dat is de beperkte legitimatie van de Kamer. Het kiesstelsel met de talrijke trappen maakt haar als volksvertegenwoordiging tot een 'fictie'.⁷ Volgens de grondwet kiezen de Provinciale Staten elk jaar eenderde deel van de Tweede Kamer. Op hun beurt worden de Staten gekozen door de ridderschap (met één trap), door de steden met drie of vier trappen en door het platteland met één trap. Het stelsel kan overigens per provincie verschillen.⁸ Ondanks het feit dat de leden zonder last of ruggespraak gekozen worden, is het een onmogelijke opgave om alle verdachtmakingen over nepotisme en vriendjespolitiek rondom de verkiezingen te weerleggen. Het is de achilleshiel van de oude Kamer.

De minimale aandacht voor het functioneren van de Tweede Kamer in 1848 is niet zonder gevolgen gebleven. Het meest in het oog springend is de veronderstelling dat er in 1849 sprake is van een wedergeboorte van dit deel van de volksvertegenwoordiging die, eenmaal ter wereld, een lange weg voor de boeg heeft naar parlementaire volwassenheid. Turpijn is in zijn *Mannen van gezag* een recente en uitgesproken exponent van deze overtuiging. Onbegrijpelijk of onlogisch is deze gedachte niet. Op 13 februari 1849 luistert een ingrijpend vernieuwde Kamer naar de voorlezing van de troonrede: voor 35 van de 67 leden is het de allereerste keer dat zij deze ceremonie meemaken.⁹ Volgens Turpijn moeten zij met elkaar, aan de hand van het parlementair-liberale geweten Thorbecke, het ingewikkelde vak van de moderne volksvertegenwoordiger nog leren.

7 Zie het literatuuroverzicht en de behandeling van de herziening in deel I.

8 Tot 1848 is er verschil tussen stemmen en kiezen. Stemrecht geldt de onderste trap van het kiesstelsel, het aanwijzen van de leden van het kiescollege dat geen andere taak heeft dan het *kiezen* van mensen voor een bestuurscollege. In de discussies over het kiesrecht duikt regelmatig het argument op dat er bij de onderste trap meer mensen betrokken zouden zijn dan bij het latere directe kiesrecht. Dat is juist maar het verschil is niet erg groot. In 1839 is volgens Blok, *Stemmen en kiezen*, 301, 3,22% van de bevolking stemgerechtigd. Op pag. 183 schat hij dat 2,8% ruim 10% stemmers oplevert. In 1850 krijgt 10,8% van de volwassen mannen het directe kiesrecht. De Jong, e.a., *Verkiezingen op de kaart*, 12.

9 Zie de toelichting op de verkiezingen van 1848 in deel III, hoofdstuk 1.

Het feit dat de nieuwe Kamer uit dezelfde elite gerekruteerd is als de oude krijgt nauwelijks aandacht.¹⁰

Voor de overige 32 leden is de 13^e februari een niet minder memorabele dag. Velen hebben zich jaren achtereen ingezet voor een betere grondwet met een eerlijker kiesstelsel en meer bevoegdheden (vooral het recht van amendement) voor de Kamer. Degenen die terugkeren, zijn vooral vooraanstaande, prominente leden, gepokt en gemazeld in het Kamerwerk. Het is dus beslist geen stuurloze Kamer die daags na de opening van de zitting voor het eerst vergadert.

Het tweede gevolg van de blinde vlek voor het optreden van de Tweede Kamer in 1848 is, dat er weinig belangstelling bestaat voor haar functioneren tijdens de jaren voorafgaand aan 1848.¹¹ Het lijkt een overbodige moeite de nodige aandacht te besteden aan de voorgeschiedenis van een Kamer die tijdens de herziening niet tot een betekenisvolle bijdrage in staat geacht wordt.¹² Op het moment echter dat blijkt dat een ervaren Kamer daadkrachtig, effectief en vanuit een doordachte opvatting over de omvang van de noodzakelijke veranderingen, deelneemt aan de herziening, rijst vanzelf de vraag hoe het er in eerdere jaren aan toegegaan is. De Tweede Kamer heeft in de periode van 1840 tot 1848 niet zonder moeite en ook niet zonder tegenwerking een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. Aan het eind van die periode komt die groei bijna tot stilstand omdat het de regering niet lukt om enkele slepende kwesties tot een oplossing te brengen. De gebeurtenissen van 1848 doorbreken hardhandig die patstelling, zodat een bevrijde en vernieuwde Kamer in februari 1849 de sterk uitgebreide werkzaamheden weer op zich kan nemen. Met veel nieuwe mensen en bevoegdheden belandt het voortdurende proces van verandering en vernieuwing in een stroomversnelling.¹³ Dat verloopt

10 Van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof*, 46; Hoogenboom, *Standenstrijd en zekerheid*, 53. Op zich is dat niet vreemd; de grote veranderingen dienen zich minstens tien jaar later aan. Zie ook: Blaas, 'De onzekere burgerij', 11.

11 Aerts, 'Nationale beginselen', 585.

12 Zo schrijft Turpijn in '1848-1887. Van herensociëteit tot centrum van de macht', 315, bijvoorbeeld dat 'de meeste Kamerleden van vóór 1848 (...) zelden tegen de wil van de koning' ingingen, of, in 'Waarheid en gezond verstand', 28, dat het voor 1848 om 'een machteloze groep jaknikkers' gaat. Dat doet geen recht aan het optreden van de financiële oppositie en het voortdurende pleidooi voor een grondwetsherziening die oppositioneel van toon is.

13 Zie: Tanja, *Goede politiek*, 12, die opmerkt dat ten aanzien van de politieke cultuur de instroom van nieuwe leden leidt tot aanpassing en vernieuwing van bestaande regels en omgangsvormen.

niet zonder schokken, zo blijkt wel uit de omgang tussen de Kamer en het ministerie Donker Curtius - De Kempenaer tijdens het eerste jaar en ook daarna zitten de prominente leden, met hun zorg voor een geregeld functioneren van de Kamer, en Thorbecke, die de organieke agenda gedreven realiseert, elkaar voortdurend in het vaarwater.

Deze studie is een onderzoek naar de continuïteit in het functioneren van de Tweede Kamer rond de grondwetsherziening van 1848. Het blijkt dat de Tweede Kamer in 1848, onder leiding van prominente leden, beschikt over daadkracht, visie en leiderschap die haar in staat stellen om een betekenisvolle bijdrage te leveren aan de herziening van de grondwet. Deze deskundigheid heeft zij zich in de jaren veertig eigen gemaakt en dankzij die opgebouwde ervaring is de sterk vernieuwde Tweede Kamer vanaf 1849 in staat om oude en nieuwe taken en uitdagingen het hoofd te bieden.

In deel I richt het onderzoek zich op het functioneren van de Kamer in het jaar 1848. De belangrijkste vragen zijn: waaruit blijkt haar daadkracht en haar bereidheid en om snel en adequaat te reageren op de uitdaging waarvoor de koning haar plaatst met zijn koerswijziging? Wat houdt haar visie, haar opvatting over de omvang en inhoud van de grondwetsherziening in en komt die tegemoet aan de eisen van de tijd in de zin dat een regelmatige groei van het parlementaire stelsel gestimuleerd wordt? Hoe ontwikkelt zich het leiderschap, het vermogen om effectief te werken door onder andere de procedures te beheersen en de bevoegdheden maximaal en creatief in te zetten? Wie zijn daarvoor verantwoordelijk en hoe werkt het in de praktijk? En, tot slot, hoe stemt de enkele en de dubbele Kamer over de herzieningsontwerpen? Is daar meer over te zeggen dan de obligate constatering dat een geïntimideerde Kamer de herziening noodgedwongen accepteert?

Deel II onderzoekt de manier waarop de Kamer zich deze kennelijke deskundigheid vanaf de grondwetsherziening van 1840 heeft eigen gemaakt. Welke rol spelen de grote financiële en politieke problemen? Wat is de invloed hiervan op de kring van prominente Kamerleden? Waar is de groeiende behoefte aan een nieuwe herziening op gericht en wat is de rol van de prominenten hierin en hoe is het stemgedrag van de Kamer in deze periode?

In deel III staan de jaren van 1849 tot 1853 centraal. Wat gebeurt er in deze periode met het eerder opgebouwde parlementaire kapitaal? Wordt dit het actieve eigendom van de vernieuwde Kamer of blijkt het een dode erfenis te zijn? Hoe is het stemgedrag van de Kamerleden: past dat bij een

nieuw of een voortgezette Kamer? In de conclusie worden de bevindingen samengebracht.

ii Methode van onderzoek van de *Handelingen*, de betekenis van de stemanalyse en het probleem van de partij-indelingen

Het functioneren van de Tweede Kamer is de resultante van het spreken en werken van de individuele leden met verschillende overtuigingen.¹⁴ Daar verandert een grondwetsherziening niet zo heel veel aan. De herziening verschaft haar wel meer bevoegdheden, maar de leden moeten die zelf effectief leren hanteren. Hoe dat gebeurt, is te lezen in de bron bij uitstek, de *Handelingen*. De nauwkeurigheid van de verslaglegging neemt in 1847 sterk toe als de Tweede Kamer het besluit goedkeurt om voortaan een zo compleet mogelijk verslag te publiceren in het *Bijblad tot de Nederlandsche Staatscourant*. Die wordt nog beter in 1849 met de invoering van de stenografie.¹⁵ De eerdere *Handelingen* zijn op een later moment zorgvuldig gereconstrueerd door onder andere J.A. Jungmann, A.L.H. Isings en J.J.F. Noordziek.¹⁶

Deze bron, die door haar omvang en uitgebreidheid niet alleen respect afdwingt maar ook auteurs afschrikt, verschaft allereerst de informatie over wie er spreken, wat zij zeggen en, niet onbelangrijk, hoe lang en in welke volgorde.¹⁷ In de tweede plaats worden alle benoemingen, verkiezingen en trekkingen van de tweemaandelijks afdelingen gerapporteerd. Combinatie van deze gegevens levert nuttige informatie op over wie belangrijke bijdragen leveren aan visie, daadkracht en leiderschap in

14 Ankersmit, 'Politieke representatie', 369-370.

15 Het betekent dat een kolom tekst uit de *Handelingen* tot 1849 voor ongeveer 12 à 13 minuten spreektijd staat, terwijl vanaf de invoering van de stenografie dat daalt naar ongeveer zeven tot negen minuten. Het spreekt voor zichzelf dat er grote variaties voorkomen, omdat het nogal wat uit kan maken als iemand sneller of langzamer spreekt. Zie ook: Bonenkamp, *Zwijgend medewerker*, 35-45; Wijfjes, 'Koningin der aarde in het parlement', 225-226.

16 *Inventaris van de Handelingen*, 29-31. Jungmann heeft de jaargangen van 1839 en 1840 verzorgd, Isings die van 1840 tot 1846 en Noordziek de jaargang van 1846-1847. Van Noordziek is een sympathiek portret opgenomen in *In dit Huis*, 199. Zie ook: Bonenkamp, *Zwijgend medewerker*, 35 e.v. en 101-106.

17 Tanja erkent in haar boek over de parlementaire cultuur van 1866 tot 1940 dat de *Handelingen* van deze periode niet allemaal gelezen konden worden. De vervangers zijn de boeken van W.J. van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis 1849-1891* en P.J. Oud, *Het jongste verleden* I, III, V en VI, *Goede politiek*, 15.

de Kamer. Het is de manier om de kring van prominenten tijdens een bepaalde zitting op het spoor te komen.¹⁸

Andere, nog niet geëxploreerde informatie uit de *Handelingen* zijn de stemmingsuitslagen.¹⁹ Het is wel te begrijpen dat onderzoekers daar nog niet aan toegekomen zijn. Het is een *crime* om de uitslagen te registreren. De *Handelingen* kiezen er steeds voor om alleen de kleinste groep, hetzij voor- of tegenstemmers, te noemen in de volgorde waarop de leden de presentielijst getekend hebben. De stemming over de hiervoor genoemde wet op de invoering van de stenografie is een aardig voorbeeld hoe lastig en tijdrovend de registratie kan zijn. De Kamer neemt deze wet aan met 47 tegen 3 stemmen. In het verslag staat alleen dat ‘de heeren: van Hasselt, van Doorn en Costerus’ tegengestemd hebben. De voorstemmers zijn op te sporen door de presentielijst te raadplegen. Die bevat echter niet de namen van 50 maar van 54 leden. Blijkbaar zijn er vier personen tussentijds vertrokken. Voor de onderzoeker zit er niets anders op dan het napluizen van 36 kolommen fijngedrukte tekst om te kijken of die vier leden bij eerdere stemmingen absent worden gemeld.²⁰

Een extra reden om de stemmingen te laten voor wat ze zijn, is het ontbreken van een instrument om de uitslagen te interpreteren. Informatie over het stemgedrag van individuele leden is in de verschillende publicaties ruim voor handen, maar een analyse van alle stemmingen uit een bepaald jaar komt, met één uitzondering, niet voor. Die ene poging is in 1982 ondernomen door C.B. Wels en M. Wolters die daarover verslag doen in het *Tijdschrift voor Geschiedenis*.²¹ Zij presenteren twee analyse-technieken: de clusteranalyse, die in dit boek verder niet aan de orde komt, en een multidimensionale schaalmethode met de naam *interspace politics*.²² Met deze techniek zijn in deze studie alle stemmingen over

18 Een praktische inleiding in de werkwijze van de Tweede Kamer voor 1848 is onder andere te vinden Secker, ‘1815-’1848’, 289 e.v., en De Gelder, *Stemmen en kiezen*, 10-13.

19 Alle verzamelde gegevens over zijn te raadplegen in *Overzichten met lidmaatschappen van commissies, voordrachten voor voorzitterschappen, spreekbeurten en uitgebrachte stemmen over wetsontwerpen door de leden van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 1840 tot 1853*. DANS. <https://doi.org/10.17026/dans-xc3-f7g7>

20 In dit geval komt in de 35^e kolom de mededeling voor dat ‘de heeren Mutsaers, van Heiden Reinestein, van Rijckevorsel en Donker Curtius bij deze even als bij de volgende stemmingen afwezig waren’. *Handelingen 1849*, 829.

21 C.B. Wels en M. Wolters, ‘Analyse van het stemgedrag van de Tweede-kamerleden in 1849. Tussenstand van een onderzoek’, *Tijdschrift voor Geschiedenis* 95/1(1982) 31-57.

22 Menno Wolters is in 1984 op het proefschrift *Interspace politics* gepromoveerd in Leiden bij H. Daalder en J.P. van de Geer.

regeringsvoorstellen tussen 1840 en 1853 onderzocht en beschreven. Die wetsvoorstellen, want dat zijn het bijna altijd, zijn daarmee het constante referentiepunt waarmee de stemmingen geïnterpreteerd worden.

Interspace politics biedt een nauwkeurig omschreven stappenplan of algoritme waarmee de volgorde van Kamerleden en stemmingen herschikt dient te worden, totdat er een regelmatig patroon verschijnt.²³ In het patroon zijn de voor- en tegenstemmen zoveel mogelijk bij elkaar gebracht. Voor- en tegenstemmen die daar niet in passen, worden in *interspace politics* modelschendingen genoemd.²⁴ Wolters kwantificeert vervolgens deze herschikking door het aantal modelschendingen te delen door het aantal geldig uitgebrachte stemmen. De uitkomst noemt hij het *Coefficient of Reproducibility* die hij zo weergeeft: $C_r = 1 - [\text{uitkomst van de deling}]$. Wolters hanteert daarbij een betrouwbaarheidsinterval van minimaal 95%. Een valide uitkomst van de C_r moet dus altijd tenminste 0,95 zijn. Is de uitkomst bijvoorbeeld 0,98 dan zijn er minder Kamerleden die een afwijkende, niet bij het patroon passende stem hebben uitgebracht; in dit voorbeeld is dat 2% van de geldige stemmen. Een iets lagere score betekent het omgekeerde: meer Kamerleden hebben meer stemmen uitgebracht die niet bij het patroon passen, de zogenaamde modelschendingen.

In de periode van 1840 tot 1853 gaan Kamerleden prat op hun onafhankelijkheid in spreken en stemmen. Bij dit eigenzinnige stemgedrag passen vooral het driehoekige patroon en het parallellogram uit *interspace politics*. De ruimte van de Kamerleden om naar eigen inzicht te stemmen is in beide patronen duidelijk zichtbaar. Beide patronen leveren een nieuwe volgorde van de leden op die weergeeft hoe zij zich op grond van hun stemgedrag verhouden tot de regering. Een treffend voorbeeld van het driehoekig patroon is de analyse van de stemmingen tijdens de zitting van 1846-1847, deel II, hoofdstuk 3. De analyse van de stemmingen uit 1848 in deel I levert een fraai voorbeeld op van het parallellogram.²⁵ Beide analyses laten zien

23 Wolters heeft een groot aantal modellen ontwikkeld voor *in casu* de Tweede Kamer waarmee hij het stemgedrag van de Kamerleden verklaart. Hij ordent de stemmen tot verschillende patronen waarbij dan meerdere modellen horen. Voor dit onderzoek gaat het niet om de modellen, maar om de dimensie die hieronder aan de orde komt. Met dank aan Ab van der Roest voor de correcte formulering van de beknopte uitleg van *interspace politics*.

24 Een modelschending is uitsluitend een statistische aanduiding, geen politiek of moreel oordeel.

25 In de toelichting van die analyse wordt de techniek met behulp van de concrete tabel met stemmingen uitgelegd.

dat de overgang van voor- naar tegenstemmen geleidelijk verloopt. Volgens het spraakgebruik van *interspace politics* stemt de Kamer in beide gevallen volgens één dimensie. Deze dimensie is de tegenstelling in de Kamer die het stemgedrag in het algemeen bepaalt.²⁶ In beide jaren is dat de een oppositioneel-regeringsgezinde dimensie. De bespreking van de analyse maakt vervolgens duidelijk of die tegenstelling het meest betrekking heeft op de begroting, op koloniale zaken of op andere onderwerpen.

In de praktijk is het zo dat er regelmatig stemmingen voorkomen met een afwijkende uitkomst: meerdere leden stemmen anders dan bij de overige uitslagen. Als dit vaak voorkomt, kan er sprake zijn van een tweede dimensie, een tweede tegenstelling die het stemgedrag bepaalt. De tweede dimensie dient zich aan op het moment dat de herordening tot het driehoekig patroon of het parallellogram niet de minimaal vereiste score oplevert. De oplossing is het verwijderen van de stemmingen die het patroon verstoren om die op een later moment afzonderlijk te analyseren. Levert dat een nieuwe driehoek of parallellogram op, dan is er sprake van een tweede dimensie, ofwel een tweede tegenstelling die het stemgedrag bepaalt.²⁷

Met de resultaten van de analyses in de hand worden de vraagtekens rond de partijaanduidingen groter. Er bestaat in de onderzochte periode zonder meer een behoefte om voor- en tegenstanders met de nodige vrijmoedigheid in te delen om zo de schapen van de bokken te scheiden. Dat gebeurt met grote regelmaat in kranten en brochures, maar in de Kamer ligt dat gevoelig. De leden vertegenwoordigen immers het hele Nederlandse volk en hebben de dure plicht om onafhankelijk en onpartijdig mee te werken aan de totstandkoming van goede wetten.²⁸ Onafhankelijkheid van Kamerleden is een centraal thema sinds de Bataafse Republiek.²⁹ Het veelvuldige beroep op die onafhankelijkheid maakt van de

26 Wels en Wolters, 'Analyse van het stemgedrag', 45.

27 In de onderzochte periode doet zich dat vijf keer voor: tijdens de zittingen van 1842-1843, 1844-1847 en 1850-1851.

28 Hierop zijn de woorden van Burke in het bijzonder van toepassing: 'Parliament is a *deliberative* assembly of *one* nation, with *one* interest, that of the whole', aangehaald in Ankersmit, *Macht door representatie* III, 12. Overigens is de afkeer van het verschijnsel politieke partij na de ondergang van de Republiek groot. Zie bijvoorbeeld: Eskes, 'Het Nederlandse beeld', 62-65; Van Rijn, *De eeuw van het debat*, 56-57.

29 Zie: Joris Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld. Het eerste parlement van Nederland 1796-1798*, en Mart Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen: democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801*.

Kamerleden geen eenlingen die voortdurend soeverein hun stem bepalen. Wel verschaft het hun, zoals uit de meerdere debatten zal blijken, de ruimte om zich te richten op een prominent van voorkeur, hun godsdienstige overtuiging, stand of regionale herkomst te laten prevaleren.

Voorstemmen is plicht, alleen als het landsbelang of het eigen geweten samenwerking met de regering verbiedt, is tegenstemmen toegestaan. Het optreden in min of meer georganiseerd verband is altijd verdacht; het herinnert aan de verdeeldheid uit de achttiende eeuw die mede geleid heeft tot de ondergang van de Republiek.³⁰ Nedermeijer van Rosenthal vergelijkt in deel III, hoofdstuk 1 de politieke partij met 'eene camaraderie' waarvan de leden het allerdierbaarste wat ze hebben, de zelfstandigheid, opofferen. Die negatieve connotatie wordt regelmatig gebruikt om tegenstanders zwart te maken. Donker Curtius noemt de liberalen die buiten de Kamervergaderingen regelmatig bij elkaar komen, spottend een 'zesde sectie', een 'derde Kamer' die met 'onderworpen geloof en blind vertrouwen' slaafs achter Thorbecke aanhobbelen.³¹ Bij de eerste directe verkiezingen gaat het dan ook om de betrouwbare persoon en niet om een partij of om politieke kwesties.³²

Toch is Donker Curtius zelf een belangrijke aanjager van de discussie over partijen in de Tweede Kamer. Hij maakt zijn bekende indeling in drie partijen: 'die van het behoud, die van gematigden vooruitgang en die van snellen vooruitgang', tijdens de behandeling van de grondwetsherziening in 1848. Het zijn volgens hem geen partijschappen maar partijen die 'staatkundige meeningen vertegenwoordigen en daarin steekt volstrekt geen kwaad, dat is zelfs noodzakelijk in eenen constitutionnelen Staat'.³³ Wat Donker zegt, is heel belangrijk. Hij neemt afstand van het belaste verleden en hij blijft heel globaal in zijn driedeling. Het op deze manier spreken over partijen komt tegemoet aan een breder levende behoefte. Partijen zijn er en zij onderscheiden zich van elkaar op één of enkele hoofdzaken die niet elke keer nauwkeurig gedefinieerd hoeven te worden. Dat lenige gebruik vindt al snel navolging, vooral op momenten dat

30 Zie ook: Janse, *De afschaffers*, 12-13. Janse toont aan dat in de periode 1840 een actieve burgerparticipatie in het politieke proces groeide in de vorm van verenigingen en bewegingen tegen allerlei misstanden.

31 Dit is een uithaal die Donker Curtius zich op 6 juni 1850 permitteert tijdens de behandeling van de kieswet.

32 Janse, *De afschaffers*, 20, noemt verkiezingen tot 1870 dan ook 'exponenten van standspolitiek'.

33 Zie deel I, hoofdstuk 1. De driedeling is overigens een variatie op die van Wichers van 9 mei 1848.

het er fel aan toegaat. In een paar zinnen, met rake typering, kan een spreker duidelijk maken, waarin hij zich onderscheidt van anderen of wat er bij hen niet deugt.

Het schermen met partijaanduidingen raakt tijdens het ministerie-Thorbecke zelfs enigszins ingeburgerd, vooral om de felle oppositie van Groen van Prinsterer, die zich onbewimpeld rekent tot de antirevolutionaire partij, des te vuriger te kunnen bestrijden. De aanduidingen zijn inmiddels meegegroeid. De partij van de vooruitgang is nu de ministeriële en die van het behoud de antiministeriële partij. Zo komt Van Goltstein uiteindelijk tot een verdeling in vier partijen. Het zijn de ministeriële en de antiministeriële partij, de antirevolutionairen ('enkelen die zich op een bijzonder standpunt hebben geplaatst') en zijn eigen 'echte *grondwetsgezinde partij*'.³⁴ De rooms-katholieken komen in al die indelingspogingen niet voor, ondanks het feit dat godsdienstige sentimenten altijd op de loer liggen. Zij zijn wel degelijk aanwezig en een aantal van hen speelt zelfs regelmatig een prominente rol tijdens de debatten. Zij kiezen er echter voor om de emancipatie van hun geloofsgenoten na te streven in nauwe samenwerking met de koning en later met de liberalen. De rooms-katholieken vallen daarmee als afzonderlijke groep nauwelijks op.

Het indelen blijft lastig. Partijen worden vaak gemakshalve gekoppeld aan hun voormannen. Dat is een gewoonte die in de geschiedschrijving geleid heeft tot aanduidingen als thorbeckianen voor de liberalen en groenianen voor de antirevolutionairen.³⁵

Het voordeel van Donkers aanduiding is het benoemen van een brede middenpartij tussen de beide herkenbare vleugels van liberalen en conservatieven in, terwijl de kracht van de verdeling van Van Goltstein het nuanceren van die grote middenpartij is. Deze middenpartij bestaat grotendeels uit meelopers die zich in hun stemgedrag makkelijk aansluiten bij de ministeriëlen en uit een groep die hoge en specifieke eisen stelt aan de uitwerking van de herziene grondwet in Nederlandse zin. Deze laatste groep, met Van Goltstein als belangrijkste woordvoerder, ziet zichzelf als de erfgenamen van de financiële en constitutionele oppositie uit de vroegere jaren veertig die het pleidooi voor een grondwetsherziening na het voorziene echec van het negenmannenvoorstel heeft levend gehouden.

Onder historici zijn meerdere pogingen ondernomen om tot een min of meer afgebakende indeling te komen. Het meest blijvend is die van

³⁴ *Handelingen 1850-1851*, 215

³⁵ Wels en Wolters, 'Analyse van het stemgedrag', 36.

Boogman gebleken. Hij onderscheidt in *Rondom 1848*, liberalen, conservatief-liberalen en conservatieven, met de rooms-katholieken en antirevolutionairen als afzonderlijke denominaties.³⁶ Kossmann hanteert eveneens een driedeling maar met een open oog voor de grote invloed van toonaangevende politici. De stromingen noemt hij doctrinair, moderaten en conservatieven die zich met wisselende vrijmoedigheid groeperen rond de 'kernen van politieke wil'.³⁷ Latere auteurs maken van deze indelingen gebruik of variëren daarop, zoals Stuurman die de middengroep eveneens conservatief-liberalen noemt, Drentje bij wie Van Hall een moderate liberaal is en Aerts die de liberalen vaak aanduidt met hervormingsgezinde Kamerleden³⁸ met de pragmatische moderaten in het midden.³⁹

Liberalen krijgen de steun van intellectuelen, middelgrote en kleine zelfstandigen en vooruitstrevende rooms-katholieken en dissenters, vooral in de buitenprovincies. Zij staan voor politieke en economische modernisering.⁴⁰ Conservatief-liberalen of hoe zij vergelijkbaar aangeduid worden, zijn vooral te vinden in Hollandse provincies, onder kooplieden, bankiers en renteniers.⁴¹ Zij bepleiten een geleidelijke ontwikkeling zonder al te veel schokken, met een goed financieel beheer.⁴² Conservatieven horen vooral tot de oude elite, de adel die rijkelijk vertegenwoordigd zijn in de hogere lagen van het bestuur.⁴³

De aanduidingen links en rechts hebben in deze decennia nog niet veel betekenis. In deze studie komen zij af en toe voor als een aanduiding voor vooruitstrevende en conservatieve groepen.⁴⁴

36 Boogman, *Rondom 1848*, 25 e.v. Zie ook: zijn 'De Britse gezant Lord Napier', 136-137. Von der Dunk onderscheidt in 1976 vanuit Europees perspectief liberalen, conservatieven en antirevolutionairen, *Conservatisme*, 119-122.

37 In de paragraaf over de Tweede Kamer in de geschiedschrijving komen Kossmann en Boogman uitvoeriger aan bod.

38 Drentje in *Thorbecke*, en ook Van de Waardt in *De man van 1848*, gebruiken verder ook Boogmans benamingen: liberalen, conservatief-liberalen en conservatieven. Aerts, *Thorbecke wil het*, onder andere 307 e.v. Van den Berg en Vis schrijven in *De eerste honderdvijftig jaar*, 293, bij het aantreden van Van Hall als minister, over doctrinaire en radicale liberalen, pragmatici en conservatieven.

39 Aerts, *De letterheren*, 129.

40 Spoormans, *Met uitsluiting van voorrecht*, 121. Stuurman, 'The Discourse of Productive Virtue', 38.

41 Aerts, *De letterheren*, 129.

42 Verberne, 'Veranderingen', 62

43 Boogman, *Rondom 1848*, 28.

44 Turpijn en Te Velde, 'Het politieke onderscheid tussen links en rechts'; Bloem, "'Links' tegen 'rechts'"; Von Santen, 'Links en rechts'.

De analyses van het stemgedrag laten steeds een twee- of een driedeling zien. Aan de hand van de bijdragen tijdens de debatten (soms tijdens meerdere zittingen) moet nagegaan worden of er nog sprake is van subgroepen. Zo stemt Van Goltstein, die altijd zorgvuldig en goed gedocumenteerd spreekt, tijdens de jaren voor 1848 steevast mee met de liberalen. Tijdens de herziening stemt hij tegen vijf van de twaalf hoofdstukken en daarna hoort dit lid met zijn stemgedrag meer bij de conservatieven dan bij de liberalen. Bij Van Goltstein is het nodig om zijn redevoeringen zorgvuldig te analyseren om te ontdekken waarvoor hij precies staat en wat hij bedoelt met zijn 'echte *grondwetsgezinde partij*'.

Dit boek sluit aan bij de globale driedeling liberaal, midden en conservatief met ruimte voor de rooms-katholieke, constitutionele en antirevolutionaire denominaties als schakeringen van het midden die soms de grenzen naar liberaal of conservatief overschrijden. Deze aanpak sluit het beste aan bij de toenmalige aanduiding van partijen.

iii De Tweede Kamer in de historische en staatsrechtelijke literatuur

Naast de *Handelingen* is de beschikbare literatuur de tweede bron van onderzoek. Wie zich in de recente literatuur oriënteert, maakt onmiddellijk kennis met het concept van de politieke cultuur.⁴⁵ Het is Righart geweest die in zijn inaugurele rede (1988) hier expliciet aandacht voor vraagt, omdat bestudering van de 'zachte' kant van de politiek het inzicht in de traditionele, harde politiek verdiept.⁴⁶ De traditionele historici hebben, met hun concentratie op feiten, personen en instituties, onvoldoende aandacht voor de bijdrage die sociaal-wetenschappelijk onderzoek kan leveren. Onderzoek van de politieke cultuur opent de deur naar de sociale wetenschappen wat uiteindelijk kan leiden tot Righarts ideaal van integrale geschiedschrijving. De politieke cultuur, getypeerd als de 'subjectieve dimensie van het politieke systeem', ziet hij als bewegend decor van de politieke geschiedenis, dat niet alleen reliëf verleent aan wat er zich op de voorgrond afspeelt, maar daar ook deel van uitmaakt en het haast ongemerkt beïnvloedt. Het is in brede zin het denken over politiek; over politiek zelf, maar ook over rituelen en symbolen, godsdienstige

45 Een bondige, historiografische oriëntatie over deze periode geeft Remieg Aerts, met 'Nationale beginselen?' In: *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 124 (2009) 580-598.

46 H. Righart, 'Politieke geschiedenis en politieke cultuur.' Licht bewerkte versie van zijn inaugurele rede *Politieke cultuur: een omgevingsverkenning*. In: H. Righart (red.), *De zachte kant van de politiek. Opstellen over politieke cultuur*, 11-26.

noties en vijandbeelden, gedrag en architectuur. In het taalgebruik van Braudel, toen op het hoogtepunt van zijn roem, is de politieke cultuur de *moyenne durée* van de politieke evenementen.

De rede is niet tot dovemansoren gericht geweest.⁴⁷ Recente studies van Jeroen van Zanten, Jouke Turpijn, Erie Tanja en Carla Hoetink, die samen de parlementaire geschiedenis van de negentiende en twintigste eeuw beslaan, richten zich op de politieke cultuur in een bepaalde periode.⁴⁸ Daarvan is de studie van Jouke Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888* vooral belangrijk voor dit boek. Turpijn ziet, zoals hiervoor al gezegd is, de Kamer in 1849 als een zuigeling die na een langdurige periode van volwassenwording uiteindelijk in de jaren tachtig in de bebaarde en gezaghebbende persoon van het lid Van Eck de opgedane ervaring overdraagt aan een nieuwe generatie. Het is zijn stelling dat de oude Kamer weinig te vertellen had en dat de nieuwe Kamer

‘in 1848 geen gevestigd politiek instituut was, maar nog door de leden van dit instituut moest worden uitgevonden. Zij wilden het gezag ervan (be)vestigen met gebruiken, regels en rituelen. Deze werden in de praktijk gebracht en verkregen uiteindelijk de status van een traditie’.⁴⁹

De Kamerleden streven het blijkbaar nog niet bestaande of niet gerealiseerde ideaal van de waardige parlementaire politiek na: door beschaafde uitwisseling van rationele argumenten komen parlement en ministers in de vergaderzaal tot de ‘de waarheid’ in de vorm van de beste wetten en de beste controle. De beste wetten zijn goed voor alle Nederlanders, ze dienen het algemene en niet het particuliere belang en de beste controle is

47 Enkele voorbeelden van publicaties die dit onderzoek raken, zijn: R. Aerts, J. de Jong en H. te Velde, (red.), *Het persoonlijke is politiek. Egodocumenten en politieke cultuur*. Hilversum 2002; H. te Velde, ‘Politiek cultuur en politieke geschiedenis’ en *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*. Amsterdam 2002 en C.C. van Baalen e.a. (red.), *Het feest van de democratie: rituelen, symbolen en tradities. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* 2008.

48 Jeroen van Zanten, *Schielijk, Winzucht, Zwaarhoofd en Bedaard. Politieke discussie en oppositievorming 1813-1840* (2004), Jouke Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888* (2008), Erie Tanja, *Goede politiek. De parlementaire cultuur van de Tweede Kamer, 1866-1940* (2011), en Carla Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (2015). Voor Jeroen van Zanten is de politieke cultuur niet het hoofdonderwerp.

49 Turpijn, *Mannen van gezag*, 21. Zij deden dat, volgens Te Velde, met gezag, ‘Onderwijzers’, 338.

abstraherend en onpersoonlijk⁵⁰. Maar in tegenstelling tot wat Righart beweert, is er bij Turpijn geen sprake van een nauwelijks manipuleerbare, sturende kracht die onder de oppervlakte van de gebeurtenissen werkzaam is en die maar langzaam verandert. De Kamer van na 1848 doet het omgekeerde: de nieuwe leden, althans de liberale meerderheid daarvan, hebben een helder idee wat politiek hoort te zijn en zij brengen bewust de ‘politieke cultuur’ daarmee in overeenstemming. Volgens de schrijver lukt hen dat, sterker nog, aan het eind van de behandelde periode herhalen zij deze *tour de force* om hun parlementaire ideaal voor de toekomst veilig te stellen.⁵¹

In deze opvatting is 1848 in ieder geval het keerpunt ten goede of, onder de krachtige leiding van de liberale voormannen Thorbecke en Donker Curtius, is het zelfs de dageraad voor een zelfstandig opererende en invloedrijke Kamer. De oude Kamer is in deze optiek vooral een ‘ceremonieel instituut’, omdat de ministers toen ‘vrijuit beleid [mochten] maken’. Na 1848 gaat het er heel anders aan toe: ‘Kamerleden bepaalden nu of een begroting werd goedgekeurd, of een minister mocht blijven en of een wetsvoorstel daadwerkelijk wet werd.’⁵² De herziening van de grondwet vormt zo een kloof in de parlementaire geschiedenis met een onderontwikkelde Kamer ervoor en volwassen instituut erna.

Met deze visie bevindt Turpijn zich in goed gezelschap. Vanaf het verschijnen in 1992 van *Wacht op onze daden. Het liberalisme en de vernieuwing*

50 *Ibidem*, 12. Zie ook: De Haan e.a., ‘Vormen van politiek’, 169.

51 In de conclusie komt op pagina 208-209 een opvallende alinea voor waarin Turpijn opsomt wat er niet veranderd is: de functie van de recreatieve ruimten, omgangsvormen, vergaderzaal, herkomst en opleiding van de leden en het vergaderprogramma. Kortom: onderwerpen die volgens Righart voor een belangrijk deel de parlementaire cultuur uitmaken. Het lijkt erop dat Turpijn ook het omgekeerde had kunnen bewijzen: er is sprake van een consistente politieke cultuur die de ontwikkeling van de Tweede Kamer na 1848 gematigd heeft. Janse heeft het in *De afschaffers*, 23, anders begrepen. De “politieke cultuur-benadering” (...) onderzoekt juist hoe politiek ingebed was in cultuur en maatschappij. De Rooy benadert in *Ons stipje op de wereldkaart*, 14-16, het begrip politiek cultuur veel breder. Het is politiek in de ruimste zin van het woord; het omvat drie domeinen: het politiek systeem (het constitutionele deel), de burgerlijke samenleving (het complex van verenigingen en genootschappen waarin de *civil society* gestalte krijgt) en de algemene houding van de bevolking (die tegenwoordig aangeduid wordt met het begrip oriëntatie). Lauret, tot slot, beschrijft in ‘Respecting the Order and Liberty of Deliberations’ de grote mate van continuïteit in de vergadermores van de Staten-Generaal van het eind van de achttiende tot het midden van de negentiende eeuw.

52 Turpijn, *Mannen van gezag*, 206