biblio.ugent.be

The UGent Institutional Repository is the electronic archiving and dissemination platform for all UGent research publications. Ghent University has implemented a mandate stipulating that all academic publications of UGent researchers should be deposited and archived in this repository. Except for items where current copyright restrictions apply, these papers are available in Open Access.

This item is the archived peer-reviewed author-version of: ID 8199377

Title De Grondwet van het Verenigd Koninkr i jk der Neder l anden van 1815.
Sta at k u n d i ge e n h i st o r i s c h e b e s c h o uw i n g e n
u i t B e lg i ë e n N e d e r l a n d
Editor: Dirk Heirbaut
In: Journal, Volume (Issue), pages, year. © 2016 Alen, Heringa, Heirbaut & Rotteveel Mansveld | Boom juridisch | Die Keure

978-94-6290-181-0

Optional: link to the article

**To refer to or to cite this work, please use the citation to the published version:**

**Authors (year). Title. *journal Volume(Issue)* page-page. Doi**

De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815

# De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815

*Staatkundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*

Redactie:
Prof. dr. Em. André Alen
Prof. mr. A.W. Heringa
Prof. dr. Dirk Heirbaut
Mr. C.J. Rotteveel Mansveld

die Keure

Boom juridisch
Den Haag
2016

Beeld omslag: Koning Willem I met de Grondwet van 1815, door Mathieu Ignatius van Bree, uit 1814 © Koninklijke Musea voor Schone Kunsten van België, Brussel / foto : J. Geleyns - Ro scan

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Ambrac, Deventer

© 2016 Alen, Heringa, Heirbaut & Rotteveel Mansveld | Boom juridisch | Die Keure

*Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

*Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).*

*No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.*

ISBN 978-94-6290-181-0
ISBN 978-94-6274-607-7 (E-book)
NUR 823

www.boomjuridisch.nl
www.diekeure.be

# Inhoudsopgave

**Inleiding** **9**
*Careljan Rotteveel Mansveld & Karel Velle*

**De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) en het ontstaan van de Belgische constitutie (1831)** **15**
*Els Witte*
1 De makers van de grondwetten 18
2 Herstel en afzwakking van het aristocratische element 24
3 De relatie tussen kerk en staat: een continu grondwettelijk gevecht 29
4 Van monarchaal naar meer parlementair constitutionalisme 34
5 Een nabeschouwing 42

**Het ingesleten pad. Over de betekenis van de Grondwet van 1815** **45**
*Remieg Aerts*
1 Inleiding 45
2 Historische context en bedoeling 46
3 Hoe functioneerde de Grondwet 1815? 51
4 De macht van de structuur 53
5 De prijs van constitutionele continuïteit 56

**De grondwetsherzieningsprocedure in 1815 en de latere ontwikkelingen in België en in Nederland – Op het spanningsveld tussen rigiditeit en soepelheid** **57**
*Jeroen Van Nieuwenhove & Wim Voermans*
1 Inleiding 57
1.1 Rukkend aan de ketenen van vrees en wantrouwen 58
1.2 Schurende verhoudingen 59
2 Herzieningen tussen soepelheid en rigiditeit 62
3 De voorgangers van de herzieningsprocedure van 1815 66
3.1 De Franse Grondwet van 3 september 1791 66
3.2 De Franse Grondwet van 24 juni 1793 69
3.3 De Franse Grondwet van 22 augustus 1795 71
3.4 Latere grondwetten 74
4 De herzieningsprocedures van de grondwetten van 1814 en 1815 74
4.1 De Grondwet van 1814 74
4.2 De Grondwet van 1815 77

4.2.1 Beschrijving 77
4.2.2 Een nieuw begin of een herziening van de Grondwet van 1814? 79
5 Latere ontwikkelingen in België 82
5.1 De Grondwet van 1831 82
5.2 Latere evolutie 86
5.3 Tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure in 2012 92
5.3.1 Voorlopers 92
5.3.2 De tijdelijke afwijkingsbepaling 94
5.4 Vooruitzichten 96
6 Ontwikkelingen in Nederland 97
7 Rigiditeit versus soepelheid 100

**Het bicamerisme in België in de lange negentiende eeuw 103**
*Fred Stevens*
1 Een eerste ervaring met het moderne representatieve stelsel 103
1.1 'Bicamerisme à la française': de Grondwet van het jaar III 103
1.2 De parlementen van Napoleon Bonaparte 105
1.2.1 De Grondwet van het jaar VIII 105
1.2.2 De Grondwetten van het jaar X en het jaar XII 106
2 Het tweekamerstelsel in het Koninkrijk der Nederlanden: een 'Belgische' vraag 108
3 De Belgische Senaat: van vertegenwoordiging van het grootgrondbezit tot capaciteitsvertegenwoording? 113
3.1 Het tweekamerstelsel in de Belgische Grondwet 113
3.2 Adel, grootgrondbezit en Senaat 117
3.3 Van standenassemblee tot capaciteitsvertegenwoordiging 119

**'Een voor Dames toegankelijke Heerensociëteit'. Bicameralisme in Nederland 1798-2015 125**
*Joop Th.J. van den Berg*
1 Een duurzaam omstreden instelling 125
2 De vrees voor de Terreur 126
3 Een eigen plek voor de adel 130
4 Noch geestdrift, noch afkeer 134
5 Intermezzo: het comparatieve perspectief 137
6 Herwonnen levenskracht 142
7 Tegengestelde meerderheden 146

**Drie tinten grondwettelijke nietszeggendheid – Over de zeggingskracht van hoofdstuk 7 van de Nederlandse Grondwet** **149**
*Wytze van der Woude*
1 Inleiding 149
2 Leidend of volgend? 150
2.1 De negentiende eeuw 150
2.2 De twintigste eeuw 152
2.3 Grondwetsherziening van 1983 153
3 Drie tinten nietszeggendheid 154
3.1 Nietszeggendheid door onbegrijpelijkheid 154
3.2 Letterlijke nietszeggendheid 159
3.3 Nietszeggendheid door overvloed 163
4 Per saldo 166

**De kracht van het negatieve voorbeeld – Twee grondwetten over de provinciale realiteit** **169**
*Frank Judo*
1 De minimis non curat Consilium 171
2 Lees maar, er staat wat er niet staat (en zelfs dat niet) 175
3 De terugkeer van de getrapte verkiezing 179
4 Conclusie 181

**Soevereiniteit zo moeizaam gewonnen, zo geleidelijk geronnen? – Grondwet 1815: het bestuur van de internationale betrekkingen. Een perspectief van 1615 tot 2015; van bestand tot E(M)U** **183**
*Aalt Willem Heringa*
1 Inleiding 183
2 Grondwet 1815 184
3 Intermezzo: 1615 190
4 Van 1815-2015? 192
5 Soevereiniteit 193
6 Doorwerking van internationaal recht 196
7 EU en EMU en soevereiniteit 201
8 Nationale weerzin en eurosceptici 203
9 Slot 206

**Bij uitsluiting aan den Souverein, zonder eenige de minste ruggenspraak? – Het volkenrecht, verdragen en de Grondwet van 1815** **209**
*Frederik Dhondt*
1 Volkenrecht en staatsvorming 212
2 De Grondwet en het bestuur der buitenlandse betrekkingen 217
3 Epiloog 226

**200 jaar Grondwet 1815: de nationale staat 'revisited'** **231**
*Luc Verhey*
1 Inleiding 231
2 Grondwetscultuur 232
3 De toekomst van de nationale staat 237
4 Europese samenwerking 242
5 Slot 246

**Slotwoord** **249**
*André Alen*

**Over de auteurs** **255**

# Inleiding

*Careljan Rotteveel Mansveld & Karel Velle*

Op 21 september 2015 reisde de Tweede Kamercommissie Europese Zaken van Den Haag af naar Brussel voor een werkbezoek aan de Europese instellingen. Zouden deze parlementaire reizigers zich ervan bewust geweest zijn dat precies 200 jaar eerder hun voorgangers naar Brussel waren afgereisd om in een Verenigde Vergadering der Staten-Generaal Willem I in te huldigen als koning van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden? Vermoedelijk niet: 21 september kwam niet voor in het rijtje data dat was opgesteld om het 200-jarig bestaan van het Koninkrijk en de inrichting van het Nederlands staatsbestel te gedenken.

Zo werd op 30 november 2013 de landing van erfprins Willem op het Scheveningse strand 200 jaar eerder uitgebreid nagespeeld. Op 29 maart 2014 werd in Den Haag met een groots opgezette Grondwetdag stilgestaan bij het 200-jarig bestaan van de Grondwet van 1814 en bij de inhuldiging van Willem I als soeverein vorst op 30 maart, 200 jaar eerder in Amsterdam. Elders in den lande waren op willekeurige data evenementen, zoals op 30 augustus 2014 in Maastricht, waar in aanwezigheid van de regerende Nederlandse, Belgische en Luxemburgse vorsten de internationale oriëntatie van Nederland aan bod kwam. De Tweede en Eerste Kamer ten slotte herdachten in een bijzondere zitting op vrijdag 16 oktober 2015 het feit dat precies 200 jaar eerder de Verenigde Vergadering voor het eerst in Den Haag bijeenkwam.

## Vorming Verenigd Koninkrijk

Tijdens al deze evenementen lijkt Nederland voorbij te zijn gegaan aan de hereniging, of zo u wilt vereniging, met België, die zich gedurende de periode 1814-1815 voltrok. Toen de erfprins op 30 november 1813 voet aan wal zette op het Scheveningse strand droomde hij daar al van. Tijdens zijn gedwongen verblijf in Engeland was hem duidelijk geworden dat Engeland streefde naar een sterke bufferstaat benoorden Frankrijk. Een samengaan van België en Nederland leek een reële optie, maar zover was het toen nog niet. Willem mat zich, omdat hij de Noordelijke Nederlanden te klein vond voor een koninkrijk, in de Grondwet van 1814 slechts de titel 'Soeverein Vorst' aan. Wel was toen al duidelijk geworden dat niet alleen Engeland maar ook de andere mogendheden de sterke bufferstaat benoorden Frankrijk noodzakelijk achtten. Vooruitlopend daarop nam Willem I op verzoek van de mogendheden op 1 augustus 1814 het voorlopig bestuur van de Zuidelijke Neder-

landen op zich. In februari 1815 werd op het Congres van Wenen uiteindelijk overeenstemming bereikt over de vestiging van één koninkrijk benoorden Frankrijk door het samengaan van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden.

Op 1 maart 1815 keerde Napoleon terug van Elba en begon zijn opmars naar Parijs. Willem – nog in afwachting van de slotakte van het Weense Congres – aarzelde even, maar aanvaardde in Den Haag op 16 maart de 'koninklijke waardigheid' tijdens de 36ste vergadering van de Staten-Generaal, en riep zich dus daarbij tot koning uit. Op 22 april benoemde hij vervolgens een commissie die de in verband met de samenvoeging noodzakelijke wijziging van de Grondwet moest voorbereiden. De 'bufferstaat' ten noorden van Frankrijk was een feit, en dat leek – met de steeds verder naar het noorden oprukkende Napoleon – zijn vruchten af te werpen. Napoleon werd op 18 juni 1815 bij Waterloo, nabij Brussel, verslagen door een coalitie van Britse, Hannoverse, Pruisische en Nederlandse eenheden.

## De Grondwet van 1815

Het ontwerp van de Grondwet (de Grondwet van 1815) werd in de Noordelijke Nederlanden op 18 augustus 1815 door de Staten-Generaal, 'in dubbele getale bijeen', aangenomen. Op dezelfde dag stemden in de Zuidelijke Nederlanden 1323 (van de 1604 opgeroepen) Belgische notabelen over het voorstel. Slechts 517 notabelen stemden voor. Maar door toepassing van de inmiddels alom bekende Hollandse rekenkunde[1] wist de koning het voorstel aangenomen te verklaren.

Op 24 augustus trad de Grondwet van 1815 in werking. Deze bracht vier belangrijke wijzigingen ten opzichte van die van 1814:
- een koning in plaats van een soeverein vorst;
- een tweekamerstelsel in plaats van een eenkamerstelsel;
- de vergadering van de Tweede Kamer wordt openbaar (die van de enige Kamer uit de Grondwet van 1814 was niet-openbaar);
- de begroting wordt voor tien jaar vastgesteld in plaats van voor 'eens en altijd'.

1 Uit 211 schriftelijke motiveringen van het stemgedrag bleek dat 126 notabelen alleen vanwege de bepaling over de godsdienst tegen hadden gestemd. Die werden van de tegenstemmers afgetrokken en opgeteld bij de voorstemmers. Hun 'waarheid' was 'verduisterd' door mensen van wie toch eigenlijk 'evangelische liefde en verdraagzaamheid' (de Zuid-Nederlandse clerus) had mogen worden verwacht. Bovendien hadden 8 van de 289 niet-verschenen notabelen schriftelijk laten weten vóór te zijn. Ten slotte werd bedacht dat de overige 281 niet-opgekomen notabelen zich in ieder geval niet tegen het ontwerp hadden uitgesproken. Dat ze waren thuisgebleven, was vooral betreurenswaardig.

Voor wat betreft de laatste twee punten: die zouden ook zonder samenvoeging van Noord- en Zuid-Nederland er in de loop van de negentiende eeuw wel gekomen zijn vanwege het opkomend liberalisme. Maar de Eerste Kamer en het koningschap heeft Nederland duidelijk aan de Belgen te danken: zonder samenvoeging zou koning Willem-Alexander nu slechts soeverein vorst zijn, en daardoor wellicht lager in de hiërarchie van Europese vorstenhuizen.

Op 21 september 1815 vond de inhuldiging van de koning plaats in Brussel, 'onder den blooten hemel – en plein air', zoals de Grondwet voorschreef, in 'eene openbare en vereenigde zitting der beide Kamers van de Staten-Generaal'. Op 16 oktober daaropvolgend vond de eerste verenigde zitting der beide Kamers in Den Haag plaats.

Het samengaan werd uiteindelijk geen succes. In 1830 volgde een Belgische revolutie, met een kortstondige strijd gepaard. Vanaf dat moment ging België verder als een eigen koninkrijk met een eigen grondwet (de Grondwet van 1831). Nederland legde zich daar pas in 1839 bij neer. De Grondwet van 1815 werd aangepast aan de veranderde omstandigheden.

## Terug naar 2015

Opmerkelijk is dus dat drie essentiële data bij de herdenkingen in 2015 in Nederland ontbraken:

- 16 maart, toen Willem I in 1815 zichzelf uitriep tot koning en daarna ook als zodanig door het leven ging;
- 24 augustus, toen in 1815 de nieuwe Grondwet van kracht werd waarin de samenvoeging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden werd geregeld;
- 21 september, toen – weliswaar in Brussel – in 1815 de allereerste zitting plaatsvond van de Staten-Generaal in de vorm zoals die in Nederland nu nog bestaat, en Willem I als koning werd ingehuldigd.

Nog steeds lijkt het erop dat Nederland het samengaan van Noord en Zuid liever vergeet of – net als koning Willem I – verontwaardigd is dat België in 1830 Nederland de rug toekeerde. Zo wordt de 'Belgische revolutie' in de Nederlandse geschiedenisboekjes omschreven als 'opstand', waarbij vooral de Nederlandse successen van de tiendaagse veldtocht breed worden uitgemeten. Ook het goede koning-koopmanschap van Willem I tijdens de jaren 1815-1830 wordt benadrukt, terwijl de grieven van de Zuidelijke Nederlanden slechts terloops genoemd worden.

Deze tendens lijkt zich nu ook in de afgelopen herdenkingsjaren voortgezet te hebben. Het 200-jarig koningschap had op 16 maart 2015 herdacht kunnen worden en ook had de herdenking van de eerste zitting van de verenigde Staten-Generaal op 21 september 2015 plaats kunnen vinden en niet op 16 oktober 2015.

## Het colloquium

Toen in 2014 professor André Alen, voorzitter van het Belgische Grondwettelijk Hof, en Axel Buyse, de Algemeen Afgevaardigde van de Vlaamse regering in Nederland, het idee opvatten om een colloquium te organiseren over de betekenis, de invloed en de dynamiek van de 'Grondwet voor het Koninkrijk der Verenigde Nederlanden van 24 augustus 1815', nodigden zij het Montesquieu Instituut in Den Haag uit voor het uitwerken van het programma. Het Montesquieu Instituut is een multifunctioneel onderzoeks- en onderwijsinstituut voor vergelijkende parlementaire geschiedenis en constitutionele ontwikkeling in Europa, vernoemd naar de achttiende-eeuwse Franse filosoof en grondlegger van de leer van de spreiding van de wetgevende, de uitvoerende en de rechtsprekende macht over verschillende elkaar in evenwicht houdende staatsorganen.

De bedoeling van de initiatiefnemers was niet een zoveelste herdenking op het getouw te zetten zoals er tegenwoordig wel meer worden georganiseerd, bijvoorbeeld de talloze herinnerings- en herdenkingsinitiatieven rond de twee wereldconflicten uit de twintigste eeuw. Het doel was ambitieus en duidelijk: experts uit verschillende disciplines – zoals beoefenaars van het publiekrecht en het staatsrecht, rechtshistorici en historici van de politieke geschiedenis en de parlementaire cultuur – samenbrengen rond een aantal relevante probleemstellingen en discussiepunten, waarover op een genuanceerde en vooral kritische wijze van gedachten kon worden gewisseld.

Een aantal vraagstellingen lag voor de hand:
- Wat was de betekenis van de Grondwet van 1815 binnen de zogenoemde constitutionele en democratische traditie van de moderne Nederlandse geschiedenis?
- Binnen welke politieke context kwam de Grondwet van 1815 tot stand en wat was de invloed van deze grondwet op de natievorming en de latere vorming en hervorming van de monarchale eenheidsstaten in het Noorden en het Zuiden?
- Wat was de formele invloed van de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden op de Belgische Grondwet van 1831 tegen de achtergrond van de politiek-ideologische strijd en de nieuwe machtsverhoudingen in het onafhankelijke België?
- In hoeverre drukte de Grondwet van 1815 haar stempel op het gebied van het tweekamerstelsel (dat ondertussen in België zo goed als is afgeschaft), de latere grondwetsher-

zieningen van de negentiende en twintigste eeuw, de decentralisatie en de wijze waarop omgegaan wordt met het supranationale kader?

De organisatoren hadden een niet onbelangrijk voordeel: er hoefde niet echt gezocht te worden naar sprekers, van wie de meesten elkaar en elkaars publicaties overigens goed kennen. De afgelopen twintig jaar werd er vanuit verschillende hoeken al veel gepubliceerd over de eerste decennia van de negentiende eeuw, en meer bepaald over het beleid van Willem I en het (on)Verenigd Koninkrijk der Nederlanden als experiment tot natievorming, een thema dat verrassend actueel is in het licht van het Europees integratieproces.

Het colloquium vond plaats op 13 november 2015 in het Paleis der Academiën in Brussel, toepasselijk genoeg het voormalige paleis van kroonprins Willem, de latere Nederlandse koning Willem II. Sprekers waren prof. em. dr. Els Witte (Vrije Universiteit Brussel) en prof. dr. Remieg Aerts (Radboud Universiteit Nijmegen) over het ontstaan van de Grondwet van 1815 en de Belgische constitutie van 1831. Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhoven (Katholieke Universiteit Leuven) en prof. dr. Wim Voermans (Universiteit Leiden) spraken over de ontwikkeling van de grondwetsherzieningsprocedure in zowel België als Nederland. Over het tweekamerstelsel in België en Nederland hielden prof. em. dr. Fred Stevens (Katholieke Universiteit Leuven) en prof. em. dr. Joop Th.J. van den Berg (Universiteit Maastricht en Universiteit Leiden) een inleiding, terwijl de decentralisatie door dr. mr. Wytze van der Woude (Universiteit Utrecht) en mr. Frank Judo (Katholieke Universiteit Leuven) werd behandeld. Prof. mr. Aalt Willem Heringa (Universiteit Maastricht) en dr. Frederik Dhondt (Universiteit Gent) stelden ten slotte de ontwikkeling van het supranationale kader aan de orde.

De Belgische Algemeen Rijksarchivaris prof. dr. Karel Velle hield een inleiding. Prof. mr. Luc Verhey (Universiteit Leiden; Staatsraad) en prof. em. dr. André Alen (Katholieke Universiteit Leuven; voorzitter Grondwettelijk Hof) sloten het colloquium af met enkele concluderende woorden. Zij stelden dat de Grondwet van 1815 onmiskenbaar nog steeds van invloed is op het staatsbestel van België en Nederland. Weliswaar moet voor Nederland de Grondwet van 1815 gezien worden als een wijziging van de Grondwet van 1814, maar het huidige geschreven constitutionele recht, doorgaans de Grondwet van 1983 genoemd, is in wezen een product van wijzigingen waar de Grondwet van 1815 een belangrijke rol bij heeft gespeeld. Ook in België is de formele invloed van de Grondwet van 1815 'onloochenbaar' aanwezig. De Grondwet van 1831, noodzakelijk na de afsplitsing van Nederland, is weliswaar geheel nieuw, maar zij is voor maar liefst 40% letterlijk ontleend aan de Grondwet van 1815.

De sprekers verklaarden zich bereid hun inleidingen om te werken naar artikelen. Die zijn nu in deze bundel verzameld.

Namens de redactie willen wij alle auteurs hiervoor danken, met name voor de tijd en energie die zij hierin hebben gestoken. Verder houden we eraan de sessievoorzitters, staatsraad dr. Jan Clement (Katholieke Universiteit Leuven), prof. dr. Dirk Heirbaut (Universiteit Gent) en Jan Schinkelshoek (oud-Tweede Kamerlid) te bedanken, die tijdens het colloquium de redevoeringen en gedachtewisselingen in goede banen hebben geleid. Ten slotte danken wij de Koninklijke Vlaamse Academie van België voor Wetenschappen en Kunsten (KVAB), vertegenwoordigd door prof. Freddy Dumortier, vast secretaris, voor de gastvrijheid die de aanwezigen in het statige gebouw van de Academie te beurt viel.

Den Haag/Brussel, mei 2016

*Careljan Rotteveel Mansveld*
*Karel Velle*

# De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden (1815) en het ontstaan van de Belgische constitutie (1831)[1]

*Els Witte*

In 1968 gaat de Belgische rechtshistoricus John Gilissen op zoek naar de bronnen van de Belgische Grondwet van 1831 en komt tot de bevinding dat de meerderheid van de artikelen afkomstig is van de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Hij doorbreekt op die manier de gewoonte van vele Belgische constitutionalisten en politieke historici om de Grondwet van 1831 als een nieuw begin te bekijken, dat van België plotseling een constitutioneel modelland maakt met een internationale uitstraling en zonder veel terug te grijpen naar het proces dat er onmiddellijk aan voorafgaat. Het proces zelf ontleedt Gilissen echter nauwelijks en ook na hem gebeurt dat weinig of niet.[2]

De veronachtzaming van deze problematiek is om verschillende redenen moeilijk te begrijpen. In de eerste plaats omdat tussen 1815 en 1831 een bijzonder boeiend transformatieproces plaatsgrijpt. Restauratiegrondwetten zijn meestal varianten van constitutionele monarchieën die zich onder invloed van de revoluties van de late achttiende eeuw ontwikkelen. De Nederlandse Grondwet van 1814 is er een mooi voorbeeld van. In 1815, als in het verlengde van de samenvoeging van Noord en Zuid de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden tot stand komt, worden er nieuwe elementen aan toegevoegd, terwijl er vervolgens onder invloed van de liberale oppositie nog meer moderne concepten ter sprake komen. In het Noorden wordt het vernieuwingsproces door de scheiding van 1830 afgeremd, terwijl de Belgische revolutie een moderner, meer parlementair georiënteerd constitutionalisme in het leven roept.[3] Het transformatieproces heeft met andere woorden de Grondwet van 1815 als vertrekpunt, maar ook de programmatorische aanklachten tegen de wijze waarop ze in praktijk wordt gebracht.

Grondwettelijk recht is een levend recht en elke poging om algemene principes in grondwetten vast te leggen leidt tot interpretatieverschillen en tot conflicten. In het Verenigd

1 Met dank aan André Alen, Dirk Heirbaut en Remieg Aerts voor hun opmerkingen bij een eerdere versie van deze tekst.

2 J. Gilissen, 'La constitution belge de 1831: ses sources, son influence', *Res Publica* 1968, p. 107-141.

3 Zie noot 4.

Koninkrijk der Nederlanden is dat niet anders. Meer zelfs, de wijze waarop de koning en de regering aan de bepalingen een concrete invulling geven, veroorzaakt talrijke confrontaties, die in het liberalere Zuiden voor meer commotie zorgen dan in het conservatievere Noorden. Ze leiden in 1829-1830 tot een ernstige gezagscrisis, met de Grondwet als inzet. Om de crisis af te wenden doet de koning toegevingen op concrete beleidsterreinen, maar wat het politieke bestel betreft blijft hij onwrikbaar.[4] De gevraagde politieke vernieuwing komt er in het Zuiden dan ook via de revolutionaire gezagswissel van 1830 en van zodra die voltrokken is, gaan de vroegere opposanten aan het werk en brengen de Belgische constitutie van 1831 tot stand. Het proces wordt in deze fase dus door een breuksituatie gekenmerkt, maar ligt duidelijk ook in het verlengde van de oppositionele krachten uit het onmiddellijke verleden.

Er kan nog een tweede belangrijk kernelement van het proces uit de schaduw worden gehaald. In zekere zin gaat het in 1815 om een transplantatie. Eenrichtingsverkeer is het weliswaar niet, want het Verdrag van de Acht Artikelen dat tussen Engeland en Nederland afgesloten wordt, bepaalt dat het zuidelijke landsgedeelte mee mag beslissen over de inhoud van de gezamenlijke grondwet, maar in de praktijk wordt de Nederlandse Grondwet van 1814 als uitgangspunt genomen en worden er slechts elementen aan toegevoegd. Deze werkwijze verandert ook niet veel aan het feit dat het om twee verschillende landsdelen gaat, met sinds het einde van de zestiende eeuw eigen sociaaleconomische ontwikkelingen, eigen instellingen en eigen tradities en zeden. Ook hun constitutionele geschiedenis verschilt grondig. Politieke cultuur, mentale kaders, concepten en politieke taal zijn geenszins dezelfde. In het Noorden gaat ook niet iedereen akkoord met de constitutionele gang van zaken in 1815, maar in het Zuiden komt de weerstand duidelijker aan het oppervlak. Dat er een zekere *sense of urgency* mee gemoeid is – het Congres van Wenen stimuleert immers het samengaan –, zorgt uiteindelijk voor de aanvaarding van de Grondwet, maar het neemt niet weg dat de constitutie van 1815 in bepaalde zuidelijke kringen als opgelegd wordt beschouwd, en dus als te weinig aangepast aan de zuidelijke samenleving, waardoor het wantrouwen maar moeilijk wegebt.[5] Omdat de Grondwet hoe langer hoe meer als het

4 N. Van Sas, 'Het politiek bestel onder koning Willem I' (verder geciteerd als Van Sas 2005a), in: N. Van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900* (verder geciteerd als Van Sas 2005b), Amsterdam: Amsterdam University Press 2005, p. 413-436.

5 Enkele recentere overzichten: N. Van Sas, '"Onder waarborging eener wijze constitutie". Grondwet en politiek, 1813-1848' (verder geciteerd als: Van Sas 2005c), in: N. Van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2005, p. 459-480; R. Aerts, 'Nationale beginselen? Een transnationale geschiedenis van politiek en grondwet in de 19de eeuw', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden* 2009, p. 580-662; W. Velema, 'Revolutie, Republiek en Constitutie. De ideologische context van de eerste Nederlandse Grondwet', in: N. Van Sas & H. Te Velde (red.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, Deventer: Kluwer 1998, p. 20-45; S. Marteel, 'Constitutional thought under the Union of the Netherlands. The fundamental law of 1814-1815 in the political context of the Restoration', *Parliaments, Estates and Represenation* 2007, p. 77-96; B. Van Poelgeest, 'Tussen oud en nieuw: het ontwerpen van de grondwet als

fundament van het politieke bestel en als de hoogste rechtsnorm wordt gezien, staat ze ook om die reden zeer centraal in dit politieke debat.

Om deze complexe problematiek te benaderen kunnen verschillende wegen worden bewandeld. Ik leg in deze bijdrage graag de klemtoon op de actoren en dus op de makers van beide constituties en op de interpretatoren ervan. Het middelpunt van de grondwetsgeschiedenis moet immers in de samenleving worden gezocht. De actoren hebben daar zelf, en ook via hun achterban, een rechtstreekse band mee. Via hen raken de tradities en de mentaliteiten in de grondwetten ingebed, maar ze dragen ook de nieuwe concepten en de ideeën aan. Als creatieve individuen leiden zij het ontstaans- en het transformatieproces. Weten wie deze actoren zijn, is dus van belang. Hun motieven, opleiding, netwerken, kennis en ideologie spelen alle een rol. Dat geldt in de eerste plaats voor de grondwetgevers zelf. Zij hebben het gezag om de grondwetten op te stellen en te participeren aan de aanvaarding. Ze komen in de betrokken periode vooral uit het milieu van juristen, bestuurders, magistraten en politici en vormen doorgaans een beperkte, elitaire groep. De grondwetscommissies en hun subcommissies van 1815 en 1830 en de commissies van de Belgische constituante van 1830-1831 zijn de geëigende instituties waar het eigenlijke werk wordt voorbereid, terwijl de plenaire vergaderingen van de noordelijke en zuidelijke notabelen van 1815, samen met de Staten-Generaal en het Nationaal Congres van 1830, voor een breder bereik en inspraak zorgen.[6] Naast de grondwetgevers spelen de interpretatoren eveneens een belangrijke rol. Tijdens de restauratieperiode krijgt de publieke opinie een grotere rol toebedeeld en houden publicisten en politieke journalisten hun lezerspubliek welbepaalde opinies voor. Via brochures, pamfletten, krantenartikelen en -verslagen wordt er voedsel gegeven aan de oppositie en aan de constitutionele debatten. Erudiete juristen die zich politiek engageren, komen in de pers en tijdens processen publiekelijk aan het woord.[7] Het fenomeen doet zich zowel in het Noorden als in het Zuiden voor, maar doorheen de gezagswissel van 1830 kunnen de zuidelijke juristen, advocaten en journalisten de kans grijpen om ook als grondwetgevers op te treden.

Kortom, er zijn voldoende argumenten om de groep grondwetmakers eerst onder de aandacht te brengen vooraleer we ons op de interacties focussen. In het bestek van dit

---

een rechtshistorisch mozaïek', in: I. De Haan, P. Den Hoed & H. Te Velde (red.), *Een Nieuwe Staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2013, p. 67-76.

6 M. Smeets, 'De notabelen vergaderingen in de arrondissementen Hasselt, Maastricht en Roermond', *Bijdragen voor de geschiedenis der Nederlanden* 1965, p. 24-61; F. Simon, 'De stemming van de grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden in het arrondissement Brugge', *Standen en Landen* 1968, afl. 44, p. 7, 177-203; H. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet (1814-1815). Bronnenverzameling* (2 dln.), Den Haag: Nijhoff 1908-1909; W. Van den Steene, *De Belgische grondwetscommissie (oktober 1830-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet*, Brussel: Koninklijke Academie van België 1963; E. Huyttens, *Discussions du Congrès National de Belgique* (5 dln.), Brussel: Société typographique belge 1844.

7 F. Audren & J.L. Halpérin, *La culture juridique française entre mythes et réalités (19-20e siècles)*, Parijs: CNRS éditions 2013, p. 22-23, 85, 97-103.

artikel is het uiteraard niet mogelijk om alle aspecten van beide grondwetten aan bod te laten komen. We beperken ons dus tot drie thema's, die echter wel vérdragend genoeg zijn om een duidelijk beeld te krijgen van het transformatieproces: de zich wijzigende rol van de adel, de veranderende relatie van staat en kerk, en de weg van het sterk monarchale naar het meer parlementaire constitutionalisme.

## 1 De makers van de grondwetten

Vanaf april tot midden juli 1815 vergaderen de 22 leden van de grondwetscommissie in Den Haag. De delegaties van het Noorden en het Zuiden tellen aanvankelijk evenveel leden. Aan het hoofd van de Nederlandse grondwetgevers staat de *founding father* van de nieuwe Nederlandse staat, G.K. graaf van Hogendorp, overtuigd aanhanger van een monarchaal bestel, waarin oude en nieuwe beginselen een synthese vormen, maar met ook een vrij grote afkeer van de principes van de Franse Revolutie. Hij wordt de voorzitter van de commissie, is permanent in contact met de koning en laat niet na om in samenspraak met de soevereine vorst te sturen en te dirigeren, zonder dat die laatste de indruk geeft dat hij beïnvloedt. Van Hogendorp wordt geassisteerd door de leden van de grondwetscommissie van 1814 en/of door medestanders die ondertussen hoge functies vervullen (ministers, leden van de Raad van State). De meesten onder hen zijn juristen of hebben veel bestuurlijke ervaring. J.E.N. baron van Lynden van Hoevelaken, C. van Maanen, C.T. Elout, W.E. baron Roëll, advocaat W. Queynsens en voormalig minister J.H. Mollerus behoren tot de actieve leden, terwijl secretaris J.D. Meyer bijzonder competent wordt geacht. Hij zal trouwens wat later belangrijke bijdragen aan de rechtskunde leveren. Elout is overigens ook een wetboekdeskundige. Van Maanen, een onversneden oud-bonapartist, behoort samen met Roëll tot de sceptici van de nieuwe constructie, zowel om economische als om politieke redenen. Sommige zuidelijke commissieleden beschouwen Van Maanen, samen met iemand als Mollerus, als degenen die de Grondwet van 1814 zo veel mogelijk moeten handhaven en de belangen van de koning moeten dienen.[8]

Van Hogendorp vindt dat de zuidelijke collega's 'praten zonder einde', maar hij moet wel toegeven dat ze verstand hebben van staatkundige theorieën en vooral van de Franse constituties. En dat is ook zo. Zo is J.J. Raepsaet een kenner van het oud-Belgische recht en tevens de auteur van grondwettelijke opstellen. Evenals J.F. Gendebien is hij lid geweest van het Wetgevende Lichaam in Parijs. Magistraat O. Leclercq kent dan weer goed de

8 E. Bos, 'Religieuze perikelen bij het ontstaan van het Verenigd Koninkrijk', in: S. Van de Perre & F. Judo (red.), *Belg en Bataaf. De wording van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden*, Antwerpen: Polis 2015, p. 175-204; A. Alen, *Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht. De grondslagen van de rechterlijke wettigheidskontrole*, Antwerpen: Kluwer 1984, II, p. 663 en 672; Colenbrander 1908-1909, II, p. XXVII-XXXVI.

Franse jurisprudentie, terwijl B.J. Holvoet en P. de Coninck er als prefecten veel ervaring mee hebben gehad. Zelfs Charles graaf de Merode-Westerloo schrijft over de materie, wat voor een edelman van zijn statuur uitzonderlijk is, weet Raespaet terecht te melden. Een gezamenlijk plan voor de grondwet hebben ze echter niet, noch vormen ze een gesloten front. Hun groep telt een aantal bijzonder overtuigde voorstanders van het herstel van ancien régime-structuren. Raepsaet, de Merode en F. du Bois willen de geestelijke stand opnieuw een plaats in de Staten-Generaal geven, en aan de adel uiteraard ook. Raepsaet pleit er het sterkst voor, maar midden juni verlaat hij al Den Haag, uit angst voor de oorlog met Napoleon, zij het dat hij tevens het gevoel heeft dat er naar zijn minderheidsstandpunt niet veel wordt geluisterd. Recht tegenover hen staan vier overtuigde liberalen en/of antiklerikalen: advocaat T. Dotrenge, Holvoet, Gendebien en Leclercq. Ze onderhouden contacten met liberale publicisten en journalisten, en iemand als Dotrenge zet zich ook in geschriften af tegen het herstel van het ancien régime. Hij ontpopt zich in de grondwetdebatten als een fervente antagonist van adel en kerk die soms voor heel wat opschudding zorgt. Maar ook de anderen zijn geporteerd voor het Franse constitutionalisme en voor het Engelse systeem met zijn afgezwakt koningschap. Drie andere leden houden dan weer het midden tussen de twee uitersten. Zowel C.L.P. graaf de Thiennes de Lombise als kannunik César de Méan – de broer van de Luikse prins-bisschop – en de jongere Ph. graaf d'Arschot schipperen tussen beide.[9] Vooral over de gematigde opstelling van de Thiennes zijn Van Hogendorp en de koning zeer te spreken.[10] Het verbaast dan ook niet dat hij gevraagd wordt de zuidelijke notabelen toe te spreken bij de opening van hun vergadering in augustus 1815 en dat hij ook vrij snel minister wordt. Trouwens, de meeste zuidelijke leden van de commissie worden opgenomen in het bestel, hetzij als ministers, gouverneurs, staatsraden of leden van de Staten-Generaal.

Slechts een paar onder hen – Dotrenge en d'Arschot – blijven ook na 1815 kritiek uitbrengen op de grondwet die ze mee tot stand hebben gebracht, maar het is toch vooral in andere kringen dat de kritische interpretatoren thuishoren. Zowel in katholieke als in liberale oppositiemilieus kan er vanaf 1815 een rechtstreekse lijn getrokken worden naar de Belgische grondwetgevers van 1830-1831. Laat ons die lijn eerst even uitzetten aan katholieke zijde. Het is gekend dat het heftigste verzet onmiddellijk georganiseerd wordt vanuit het Gentse bisdom, door de (Franse) bisschop de Broglie. Deze uit zijn strijd voor het herstel van de geprivilegieerde positie van de katholieke kerk niet zozeer in geschriften, maar zijn medewerker Le Surre, eveneens een Fransman, schrijft talrijke brochures tegen de grondwet. Volgens historicus de Valk is die actie van een kunstmatige scherpte geweest. Le Surres publicaties hebben zeker hun belang voor het debat, maar na de vlucht en de

9 Colenbrander 1908-1909, p. XXXI-XXXVI, XXXI-XXXVI, LXXVI-LXXIX, 78, 127, 162; Bos 2015, p. 175-204.

10 Colenbrander 1908-1909, II, p. 566.

dood van de Broglie komt er een einde aan de rol van deze publicist.[11] Een netwerk van jonge aristocraten, die de Broglie gesteund hebben, is duurzamer. Deze intransigente ultramontanen uit de families de Merode, de Robiano, de Theux en de Beaufort bepleiten via debatten en publicaties de terugkeer naar de oude constituties en naar de voorrechten van de kerk. De nieuwe grondwet stelt hen dan ook erg teleur. Vooral L. de Robiano wordt bekend wegens zijn negatieve reflecties op de grondwet en wat later met zijn plannen voor een bestuurlijke scheiding van Noord en Zuid. Hij en de Theux zullen ook in 1830 de katholieke belangen in de Belgische Grondwet veiligstellen.[12] Voor Leo de Foere geldt dat eveneens. Al in 1815 richt deze priester het tweewekelijkse blad *Le Spectateur* op, waarin hij op een vrij hoog intellectueel niveau politieke en staatsrechtelijke onderwerpen kritisch analyseert. Van de adellijke ultramontanen neemt hij in zijn blad ook stukken op. De minister van Justitie, Van Maanen, is ondertussen begonnen met zijn repressief persbeleid, dat geen aanvallen op de overheid duldt. De Foere verschijnt voor het gerecht en wordt gevangengezet. Het stelt tijdelijk een einde aan zijn strijd, maar hij laat zich niet ontwapenen en in 1830 is hij opnieuw in de Belgische constituante actief.[13]

Vanaf 1826-1827, als de regeringspolitiek de rol van de katholieke kerk en godsdienst nog sterker inperkt, radicaliseert de oppositie en dat merkt men in de bestaande netwerken en vooral in de nieuwe. De Noord-Nederlander en latere Luikse bisschop C. van Bommel vormt samen met C. van der Horst een trait d'union tussen de noordelijke en zuidelijke katholieken en zoekt aansluiting bij de Mechelse aartsbisschop de Méan en diens bijzonder actieve vicaris-generaal E. Sterkcx. De latere rector van de Leuvense universiteit, P. De Ram, zal er eveneens deel van uitmaken. In hun kringen ontstaat de idee om de kerkelijke belangen via de vrijheidsprincipes te verdedigen.[14] In de omgeving van het Gentse bisdom is eveneens een aantal professoren in actie getreden. Theologieprofessor A. Rijckewaert staat aan het hoofd van het verzet. Hijzelf publiceert niet, maar zijn discipel J. De Volder wel. Collegedirecteur C. Van Crombrugghe en retoricaleraar J. De Smet zorgen er mede voor dat het zwaartepunt van het constitutionele debat naar Gent opschuift, rond het blad *Le Catholique des Pays Bas*, dat financieel mee in leven wordt gehouden door Oost-Vlaamse ultramontaanse edelen. Als in 1827 de tot het katholicisme bekeerde protestant Adof Bartels tot de redactie toetreedt, neemt het aantal gedegen oppositieartikelen nog in aantal

11 J.P. de Valk, 'De weg naar de vrijheden. Katholieken in de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden tussen contrarevolutie en constitutie (1814-1826)', *Tijdschrift voor Geschiedenis* 1989, p. 3-4, 573-577; S. Marteel, '*Inventing the Belgian Revolution*'. *Politics and Political Thought in the United Kingdom of the Netherlands (1814-1830)*, Florence: European University Institute 2009, p. 97-99.

12 V. Viaene, *Belgium and the Holy See from Gregory XVI to Pius IX (1831-1859*), Brussel: Institut historique belge de Rome - Belgisch Historisch Instituut te Rome 2001, p. 41-44.

13 Marteel 2009, p. 100, 118, 133, 136, 146.

14 De Valk 1989, p. 580-585.

toe.[15] In Luik treedt via *Le Courrier de la Meuse* hetzelfde fenomeen op. Pierre Kersten is daar de centrale figuur. Hij schrijft meermaals per week gezagvolle hoofdartikelen waarin hij de katholieke standpunten met een heldere blik uiteenzet. Kersten heeft ook banden met de katholieke tenoren uit de zuidelijke oppositie in de Staten-Generaal en meer bepaald met de Luikse deputé E.C. de Gerlache, die de kerkelijke politiek van de regering vanuit de hoofdloge kan volgen. In Den Haag steunt de Brabander F. de Sécus hem en vanuit Luik de magistraat en deputé J. Raikem, ook een kenner van het recht. Uit de Gerlaches parlementaire redevoeringen en andere publicaties blijkt overigens dat ook hij een stevige juridische kennis bezit. Hoewel van Bommel ook al in die richting dacht, zal de Gerlache zich vooral opwerpen als de katholieke verdediger van een strategisch bondgenootschap met de liberale opposanten: het reveil van de kerk moet er komen door de burgerlijke vrijheden te omarmen. Om tactische redenen zal ook Sterkcx de unie met liberalen bepleiten. Kersten ondersteunt de Gerlache eveneens, en ook Bartels wordt een overtuigd unievoorstander.[16]

Uit deze verschillende oppositionele kernen zijn de katholieke vaders van de Belgische Grondwet van 1830-1831 dan ook allen afkomstig. De Gerlache zit de grondwetscommissie voor en oefent er veel invloed uit. Toch oordeelt men in Mechelen dat de voorstellen niet gunstig genoeg zijn. Sterckx zet er aartsbisschop de Méan toe aan openlijk op te treden. Samen met De Ram redigeert en verspreidt hij ter ondersteuning van de aartsbisschoppelijke brief een brochure op 4000 exemplaren. Met de meest invloedrijke katholieke Congresleden wordt een lobbygroep gevormd, ten einde de inhoud van de Grondwet zo veel mogelijk in katholieke richting te sturen. De Gerlache, Raikem, de Theux en Van Crombrugghe behoren er allen toe. Raikem speelt ook in de commissies van het Congres een vrij cruciale rol.[17] In totaal telt het Nationaal Congres dertien verkozen priesters. Onder hen ook enkelen die de invloed van de liberaal-democratisch georiënteerde Franse priester F. de Lamennais ondergaan. Priester De Haerne is er een voorbeeld van en laat er ook zijn stemgedrag in de constituante door bepalen.[18] Maar voor het overige kunnen we zonder meer stellen dat de ultramontaanse oppositie die vanaf 1827 in een liberaal-katholieke strategie is overgegaan, in een vrij vloeiende lijn terug te brengen is tot het katholieke verzet dat al onmiddellijk na 1815 is ontstaan. Zagen we immers niet dat het in hoge mate steeds om dezelfde politieke actoren gaat?

Ontdekken we aan liberale zijde eenzelfde scenario? Zonder meer. Wat in deze groep bovendien opvalt, is de sterke invloed van Frankrijk. Een aantal Franse refugiés die na de

15 De Valk 1989, p. 584; E. Lamberts, *Kerk en liberalisme in het bisdom Gent (1821-1857)*, Leuven: Universiteit Leuven 1973, p. 7, 17, 32-25, 30-33, 38-39.

16 A. Cordewiener, *Etude de la presse liégeoise de 1830 à 1850 et répertoire général*, Leuven/Parijs: Nauwelaerts/Béatrice-Nauwelaerts 1972, p. 11-19.

17 A. Simon, *Le Cardinal Sterckx et son temps, 1792-1867*, Wetteren: Editions Scaldis 1950, p. 71, 112, 121, 127-138, 139-145.

18 Lamberts 1973, p. 41, 61, 82, 85.

val van Napoleon in Brussel zijn neergestreken, zijn journalistiek bedrijvig en schrijven over staatsrechtelijke kwesties,[19] maar het zijn toch vooral Franse politieke denkers en de Franse staatsrechtelijke ontwikkelingen die in het Zuiden de liberale grondwettelijke debatten inspireren. Montesquieu blijft een vaste waarde, terwijl auteurs als Benjamin Constant en andere restauratiedenkers (P.P. Royer Collard, C. de Rémusat, F. Guizot) de basis vormen van hun modern grondwettelijk denken. Vooral Constant groeit dankzij zijn werken en belangstelling voor het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden vanaf 1815 uit tot hun inspiratiebron bij uitstek en bevordert in hoge mate hun denken over parlementarisme en politieke participatie.[20] J.F. Van Meenen is van 1815 tot 1831 een merkwaardige spilfiguur. Hij heeft jakobijnse roots, is onder het Franse regime ambtenaar geweest en daarna advocaat. Hij studeerde ook filosofie en theologie, verdiepte zich in het grondwettelijk recht en verwierf een grote encyclopedische juridische kennis. Hij levert vooral theoretische inzichten, ook al heeft hij veel oog voor ervaring en geschiedenis. Over de beginselen van de constitutionele monarchie publiceert hij diepgravende erudiete artikelen die uitgroeien tot echte staatsrechtelijke colleges. Wat de invloed van de filosofen betreft is hij eclectisch, maar ook hij heeft een duidelijke voorkeur voor Montesquieu en Constant. Hij slaagt er bovendien in om andere geïnteresseerde juristen rond zich te scharen en hun mentor te worden. Vóór 1820 is hij de stuwende kracht achter het liberale blad *L'Observateur belge*, waaraan ook gezaghebbende advocaten als A. Barthélémy en J. Tarte meewerken, er de moderne constitutionele theorieën in verduidelijken en vooral Constants ideeën bekendmaken. Zij, samen met nog andere Brusselse advocaten, stellen een uitvoerige juridische *Mémoire* op ter verdediging van C. Van der Straeten, een Brusselse publicist die een kritisch traktaat publiceert over de leidende beginselen van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden en daarom vervolgd wordt. De advocaten worden tijdelijk geschorst en als Van der Straeten na een tweede proces overlijdt, laat deze episode een wrange smaak na. De basis voor een hardere liberale oppositie is gelegd.[21]

Vanaf 1827 ongeveer zorgt een nieuwe generatie voor sterkere impulsen en weer wordt Van Meenen het middelpunt van deze ideologisch hechte groep van meestal jonge afgestu-

19 A. Vermeersch, *Ontstaan, personele en structurele ontwikkeling van de Brusselse opiniepers en haar verhouding tot de regering van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, 1814-1830* (niet gepubliceerde diss. Universiteit Gent), 1981, p. 149-176.

20 J. Van Zanten, *Schielijk, winzucht, zwaarhoofd en bedaard. Politieke discussie en oppositievorming, 1813-1840*, Amsterdam: Wereldbibliotheek 2004, p. 70; A. De Dijn, 'A pragmatic conservatism. Montesquieu and the framing of het Belgian Constitution, 1830-1831', *History of European Ideas* 2002, p. 231 en 243; P. Rosanvallon, *La démocratie inachevée. Histoire de la souveraineté du peuple français*, Parijs: Gallimard 2000, p. 35, 95, 103.

21 Vermeersch 1981, p. 68-76, 200-224, 444; J. Bartier, 'Au sources de l'Unionisme et du Libéralisme: l'Observateur belge, 1815-1820', in: G. Cambier (red.), *Libéralisme et socialisme au XIXe siècle*, Brussel: Editions de l'Université de Bruxelles 1981, p. 431-458; P. Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk* (diss. Universiteit Tilburg), Nijmegen: Wolf legal publishers 2005, p. 103-108, 114, 125-126, 141.

deerden uit de Rechtsfaculteiten en doordrongen van het belang van de kritische interpretatie van de Grondwet. In *Le Courrier des Pays Bas* en *Le Belge* verschijnen hun oppositionele artikelen, terwijl anderen ook in brochures en boeken hun standpunten kenbaar maken, meestal met de interpretaties van de Grondwet als hoofdthema. Zo buigen L. Jottrand, E. Ducpétiaux, P.F. Claes, J.B. Lesbroussart en S. Van de Weyer zich grondig over de problematiek. L. De Potter treedt ook tot de groep toe. Hoewel hij zeker tot grondige analyses in staat is, werpt hij zich vooral op als de polemische publicist die met mobiliserende teksten een breder publiek wil bereiken. Het is overbekend dat die teksten hem vervolging en verbanning kosten, maar hem ook doen uitgroeien tot een symbool waaromheen een ware cultus ontstaat. Doorwrochte werken waarmee wijzigingen aan de Grondwet kunnen worden aangebracht, komen er van hem dus niet.[22] Wel van een paar van zijn naaste vrienden, ook republikeinen. Zo publiceert Tielemans in april 1829 over politieke verantwoordelijkheid, en A. Castiau schrijft een lijvige brochure over liberale principes, geheel in het verlengde van Constants vertogen.[23] In Luik zijn jonge juristen even actief, zo niet nog actiever. Aan hun universiteit gaat er heel wat aandacht naar publiek recht, ze vormen debatingclubs, volgen nauwgezet de Franse politiek en richten een eigen blad op, *Mathieu Laensbergh* (later *Le Politique*), waarin ze volop deelnemen aan het constitutionele debat. De gebroeders Rogier, P. Devaux, J.B. Nothomb en J. Lebeau behoren tot hun kring. Deze laatste geeft in april 1830 zelfs een volumineus boek over de koninklijke macht uit. Een van hun docenten, J. Destrivaux, ondersteunt hen.[24]

Met de noordelijke publicisten zijn de contacten over het algemeen beperkt. Daar verschijnen ook oppositionele bladen, brochures en werken, zij het op kleinere schaal en minder heftig van toon. Tussen de oppositieleden van de beide landsdelen in de Tweede Kamer zijn er wel wat meer banden. Hun gepubliceerde discoursen helpen daarbij.[25] Met de journalisten van de zuidelijke regeringspers zijn de jonge liberalen wel volop in interactie. Met kennis van zaken wordt er over en weer over de Grondwet gepolemiseerd.[26] E.C. de

22 Vermeersch 1981, p. 458-479, 508-524; A. Smits, *1830. Scheuring in de Nederlanden. III. Hoofdrolspelers en bespelers van de publieke opinie in de Nederlanden*, Heule: UGA 1999, p. 253-262.

23 Van den Steene 1963, p. 18-21; Van Velzen 2005, p. 315-316.

24 Van den Steene 1963, p. 24-27; Van Velzen 2005, p. 343; Cordewiener 1972, p. 61-65; B. Delbecke, *De lange schaduw van de grondwetgever. Perswetgeving en persmisdrijven in België (1831-1914)*, Gent: Academia Press 2012, p. 36-37; B. Delbecke, 'Ambitieuze verdedigers van het eigen vrije woord. Advocaten en de ijver voor de vrijheid van de drukpers in de Belgische grondwet, 1830-1832', in: G. Martyn, G. Doncker, S. Faber & D. Heirbaut (red.), *Geschiedenis van de advocatuur in de Lage Landen*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2009, p. 137-158. Over al deze figuren verschenen reeds biografische werken of notities. Zie onder meer de *Biographie Nationale* (oude en nieuwe reeks).

25 N. Van Sas, 'Het politiek klimaat in Noord-Nederland tijdens de crisis van het Verenigd Koninkrijk,1828-1830', in: *Colloquium over de geschiedenis van de Belgisch-Nederlandse betrekkingen tussen 1815 en 1830*, Gent: Erasmus 1982, p. 103-127; Van Sas 2005a, p. 429-431, 443; Van Zanten 2004, p. 228-234, 337, 341; Smits 1999, III, hoofdstuk 3.

26 De polemieken met de *National* en de *Journal des Flandres* tijdens de maanden november en december 1829 en januari-maart 1830 leveren daar treffende voorbeelden van.

Gerlache typeert hen treffend als hij het heeft over 'des jeunes avocats pleins de zèle pour la liberté qui brûlaient de faire l'essai de leurs théories'.[27] Tijdens de revolutie en de gezagswissel van 1830 krijgen ze daartoe ten volle de kans. De taken worden verdeeld en wie zich als een constitutionele deskundige heeft geprofileerd neemt deel aan de grondwetgevende arbeid. Zo zijn Tielemans, Devaux en Nothomb actief in de commissie die in een recordtempo – het neemt hen slechts vijf dagen in beslag – het ontwerp opstelt dat aan de constituante wordt voorgelegd. Onder de commissierapporteurs van dit Nationaal Congres en de gezagvolle debaters in de plenaire vergaderingen treffen we zowel Devaux, Lebeau en Barthélémy als Van Meenen en Destrivaux aan. Ze profileren zich als compromisbereide grondwetgevers, die de aangegane unie met de liberale katholieken trouw blijven. De republikeinse minderheid onder hen laat zich in de debatten gelden, maar delft vrij snel het onderspit.[28] Hoe dat alles zich in concreto afspeelt, zal nu verder uit de analyse van de drie gekozen kernthema's moeten blijken.

## 2 Herstel en afzwakking van het aristocratische element

In de Grondwet van 1814 krijgt de adel een beschermde positie. Dat is niet opzienbarend voor een restauratiegrondwet, maar wel voor een Nederlandse staat die republikeinse tradities heeft gekend en weinig adel telt en al helemaal geen oude aristocratie met hoge titels. De oorzaak moet dan ook vooral gezocht worden bij Van Hogendorp en zijn medestanders, die nu willen afrekenen met de revolutieperiode en met de democratische Bataafse Republiek, die volgens hen tot regeringsloosheid heeft geleid. Van Hogendorp wil veel zaken geregeld hebben van vóór 1795 en vandaar ook zijn aristocratische voorkeur. Hij sluit tevens aan bij Montesquieu, voor wie de adel 'een breidel voor volkse woelingen' kan zijn, een buffer tussen het monarchale en het democratische (verkozen) element. Als een intermediërend lichaam garandeert de adel de politieke duurzaamheid en stabiliteit, en is hij een waarborg voor een gematigde regering. Ook de koning is ervoor gewonnen om de adel bij het landsbestuur te betrekken. Met inachtname van het monarchale principe wordt dus ook voor deze stand ruim plaatsgemaakt.[29]

De zuidelijke wetgevers van adellijke komaf zijn het uiteraard met Van Hogendorp eens, temeer daar zij wel over een sterke achterban beschikken. De zuidelijke adel is meer dan dubbel zo groot als de noordelijke en omvat talrijke oude en gefortuneerde geslachten en veel hoge titels. Ze hebben te lijden gehad van het Franse regime, raakten hun titels, bezittingen en oude rechten kwijt en slechts enkelen werden opgenomen in de napoleontische adel. Ze hopen nu op herstel en op een zekere schadeloosstelling. 'Onze adel moet

27 Van den Steene 1963, p. 18.
28 Zie verder.
29 Velema 1998, p. 20-45; Aerts 2009, p. 590-592.

kunnen herleven', meent de Merode, en ook de Thiennes vindt dat de adel zijn morele kracht moet kunnen behouden. De aanzienlijke adellijke families moeten dus opnieuw een belangrijke rol kunnen spelen. De noordelijke edellieden in de commissie hebben daar niet zelden begrip voor, terwijl de koning eveneens het belang inziet van de steun van deze sociaaleconomisch sterke zuidelijke groep.[30]

De grondwetsbepalingen die in het voordeel van de adel zijn opgenomen, waarderen de zuidelijke grondwetgevers uiteraard. Dat de koning hun hun titels kan teruggeven en nieuwe erfelijke adel kan creëren, zijn positieve punten. De Grondwet voorziet ook in ridderschappen die enkel uit gefortuneerde aristocraten zullen bestaan en een centrale rol in het bestel spelen. Onder hen worden veel leden van de Provinciale Staten verkozen. Een standenkiesrecht ziet dus het licht. Cijnskiezers vertegenwoordigen de steden en het platteland, maar ook in die groep verkozenen kan de adel zijn plaats hebben, zeker in het Zuiden. Dat deze door de adel gedomineerde Provinciale Staten naast hun eigen bevoegdheden de sleutels van de Staten-Generaal in handen krijgen, zint hen evenzeer. Het ligt immers in de bedoeling dat zij de leden der Staten-Generaal zullen verkiezen.[31]

Toch vinden de zuidelijke edelen dat de Grondwet nog te weinig garanties biedt. In zijn streven naar herstel van de ancien régime-principes wil Raepsaet de Staten-Generaal samengesteld zien uit de drie standen. Zijn extreem standpunt vindt weinig gehoor en hij sluit zich aan bij de voorstanders van een adelskamer, waarin ook tot de adel verheven bisschoppen moeten kunnen zetelen. De Merode, de Thiennes en du Bois houden het enkel bij de erfelijke adel en krijgen steun van enkele noordelijke edellieden. Om hun voorstel te bepleiten gaan ze te rade bij Montesquieu en ook bij de Franse Grondwet van 1791 en bij het Britse House of Lords. Van Maanen, Elout, Dotrenge en de Coninck verzetten zich ten sterkste tegen deze aparte orde, en tegen een Kamer die – zo vrezen ze – de koning de wet kan stellen. Maar dat wil niet zeggen dat iedereen tegen het bicamerisme is. Dat er nu twee landsdelen zijn, verantwoordt voor sommigen de uitbreiding van de Staten-Generaal. Twee Kamers zullen voor een bedachtzamer wetgeving kunnen zorgen, de aanzienlijken bij het bestel betrekken en de zuidelijke elite meer macht geven, vinden anderen dan weer. Kortom, een middenweg kan worden bewandeld. De subcommissie waarin Holvoet een rol speelt, stelt voor dat de koning 'aanzienlijken door geboorte of bewezen diensten' voor het leven in de Eerste Kamer benoemt. Een meerderheid stemt ermee in. Van Hogendorp meldt de koning, die zich ook in dit voorstel kan vinden, dat de Merode en de Thiennes niet te troosten zijn 'omdat er in de Eerste Kamer geen blote adel zal zitten'. Achter de schermen wordt de pil verguld: de koning belooft in het Zuiden

30 C. Van Valkenburg, 'Adelsbeleid sedert 1813', in: *De Hoge Raad van Adel. Geschiedenis en werkzaamheden*, Den Haag: Staatsuitgeverij 1966, p. 55-63; E. Witte, 'L'aristocratie belge et l'orangisme, 1815-1850', *Revue belge de philologie et d'histoire*, 2015, p. 440-459; Colenbrander 1908-1909, II, p. 211.

31 Janssens, 'De restauratie van de adel in het Koninkrijk der Nederlanden', *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis* 1981, p. 389-422.

enkel adel te benoemen en hij zal zich ook aan die belofte houden. In de marge van deze discussies heeft men het ook nog over de adelsverheffingen. De tegenstanders van te grote machtsconcentratie bij de erfelijke, oude adel willen aan dit artikel toevoegen dat die verheffing enkel kan gebeuren 'wegens bewezen diensten aan de staat'. Ondanks hun pleidooien komt er echter geen verandering in de formulering.[32] Bij de liberalen blijft de opvatting wel doorwerken en in 1830 zullen ze erin slagen hun interpretatie aanvaard te krijgen.

Zijn de confrontaties over de adelskamer al vrij heftig, die over de heerlijkheden en majoraten leiden tot regelrechte conflicten. De aanvallen van de liberale tegenstrevers en van Dotrenge in het bijzonder schokken de zuidelijke edellieden, de Merode wordt er ziek van en ze hebben het zelfs over 'des calomnies suivant la routine révolutionnaire', kortom, scènes die ze niet graag meemaken. Waarover gaat het precies? De term 'heerlijkheid' komt in de Grondwet voor en doet vooral in het Zuiden met zijn rijke en behoudende adel de vrees ontstaan dat hij voor het herstel van de afgeschafte heerlijkheden zal opkomen. De Thiennes, de Merode en du Bois pleiten alleszins voor het behoud van de term. Het spookbeeld van de feodaliteit doemt weer op, zeker voor de grondbezitters zonder titel en voor de kopers van genaaste (kerkelijke) goederen. De oude hoge adel heeft zijn macht van oudsher op uitgestrekte gronden gesteund en ziet dus graag dat majoraten opnieuw opgericht kunnen worden. Napoleon had dat via de aankoop van gronden mogelijk gemaakt. De Thiennes, maar ook van Lynden, is ervoor te vinden. Het gaat immers om de luister van de oude geslachten, zo menen ze. Over de heerlijkheden wordt eerst en lang gediscussieerd, met zowel Gendebien, de Coninck en Leclercq als tegenstanders en een woedende Dotrenge als hun voortrekker. Hij produceert een ware diatribe, waarin hij in scherpe bewoordingen de feodale misbruiken aanvalt en bij zijn adellijke collega's de reeds vermelde weerzin opwekt. Pas helemaal op het einde van de beraadslagingen proberen de zuidelijke aristocraten het nog eens om de majoraten erkend te krijgen. De Thiennes, van Lynden, de Méan, maar ook Gendebien en Holvoet, behoren nu tot de voorstanders. Van Maanen, Dotrenge, de Coninck en Elout verzetten zich er het scherpst tegen, maar het is Van Maanen die het heftigst de strijd tegen dit privilegie van bepaalde adellijke families aanbindt. Majoraten komen er niet, maar de term 'heerlijkheid' blijft wel in de Grondwet opgenomen, zij het dat de liberalen gerust worden gesteld door de toevoeging dat ze wettelijk erkend moeten zijn.[33]

De adel, de zuidelijke adel in het bijzonder, krijgt dus niet op alle vlakken gelijk. De traditionalisten moeten zich erbij neerleggen dat tal van privilegies onherroepelijk verdwenen zijn. Niet allen doen dat. Zo stelt de Vlaamse en Naamse provinciale adel een paar jaar later petities op om alsnog sommige heerlijke rechten in ere te herstellen. Een zuivere adelskamer komt er al evenmin. Maar als aparte stand blijft de adel wel een politieke rol

32 Colenbrander 1908-1909, II, p. 110, 120-121, 127, 134-135, 138-140, 194, 210-211, 214-216, 245, 417.
33 Witte 2015, p. 449-459; Colenbrander 1908-1909, p. 245, 373-388, 504-507, 511-521.

vervullen, en als we kijken naar de wijze waarop de koning de adel in zijn benoemingspolitiek behandelt, kunnen we zonder meer van prerogatieven spreken. Hoffuncties, diplomatie, legerleiding, bestuurlijke elites, provinciale machtsposities: de zuidelijke adel wordt telkens ruimschoots bedeeld. De Eerste Kamer wordt weliswaar een machtscentrum in handen van de koning, maar de zuidelijke adel monopoliseert er hoe dan ook de lidmaatschappen. Het is dus niet verwonderlijk dat in deze bevoorrechte adellijke kringen het legitimisme en de Oranje-trouw zich zullen ontwikkelen, en ook na de revolutie van 1830 overeind blijven. Dat deze politiek de liberale interpretatoren van de Grondwet niet zint, ligt voor de hand. In tal van liberale geschriften komen de aanvallen op de te grote invloed van het aristocratische element in het bestel aan bod. Hoe heftig dit verzet kan zijn, zagen we trouwens al tijdens de commissiediscussies van 1815, en ook in het Nationaal Congres zal het een rol spelen en naar een duidelijk afgezwakte adellijke machtspositie voeren.[34]

In het Voorlopig Bewind dat op 4 oktober de Belgische onafhankelijkheid (eenzijdig) uitroept en in de vervolgens verkozen constituante is de positie van de adel vrij zwak. De geprivilegieerden van Willem I laten het meestal afweten, zodat de groep getitelde adellijken in het Nationaal Congres slechts een vierde bedraagt, onder wie de helft overtuigde orangisten, en daarnaast zetelt adel die meestal om religieuze redenen oppositie heeft gevoerd. Beide groepen komen echter overtuigend op voor de belangen van hun 'stand'. Republikeinen, democraten en liberalen maken echter samen de meerderheid uit. De zwakke adellijke aanwezigheid maakt het voor hun tegenstanders vrij gemakkelijk om het aristocratische element in het bestel terug te dringen. De linkerzijde wil daarin heel ver gaan. Zij vinden dat er geen afbreuk aan het gelijkheidsprincipe meer mag worden gedaan en dat een aparte behandeling van de adel totaal achterhaald is. Heel wat liberale opposanten zijn gematigder en zoeken naar een compromis. Zoals hun voorgangers in 1815 citeren ze nog steeds Montesquieus voorkeur voor de matigende rol van adel en het grote grondbezit, en ook bij Constant vinden ze dezelfde argumenten terug. Omdat de adel een invloedrijke minderheid is, moeten we hem tevreden houden, verkondigt bijvoorbeeld Devaux. 'Je veux lui faire dans l'Etat une part assez large pour qu'elle ne soit pas tentée de conspirer sourdement la ruine de nos libertés', waarmee hij naar het orangistische verzet verwijst, dat zich na 1830 inderdaad in heel wat vooral oude adellijke kringen zal ontwikkelen.[35]

Deze politieke constellatie zorgt voor een behoedzame afbouw van de adellijke machtsposities. De gelijkheid van alle Belgen wordt in de constitutie sterk in de verf gezet. De zuidelijke adel die Willem I herstelde en de adelsverheffingen blijven echter gehandhaafd. In de grondwetscommissie was dit artikel geschrapt, maar in de commissie van het Congres neemt men het weer op en het blijft aanvaard, ondanks heel wat tegenkanting uit linkse

34 Witte 2015, p. 461-462, 475-477, 484.

35 Witte 2015, p. 477-483; zie het discours van vooral adellijke Congresleden: Huyttens 1844, I, p. 396, 419-420, 424-426, 441, 447, 475, 494, 508, 552.

hoek. Waar hun voorgangers in 1815 niet in geslaagd waren, lukt nu wel: een adellijke titel krijgen kan enkel maar wegens bewezen diensten aan de staat. Een aparte politieke macht kan de adel wel niet meer vormen. Het betekent dat de ridderschappen worden afgeschaft, dit aparte kiezerskorps dus niet langer een eigen rol kan spelen, en de Provinciale Staten ook niet meer de Tweede Kamer kunnen verkiezen. Voortaan zijn er enkel rechtstreekse verkiezingen, ook al nemen daar enkel gefortuneerde cijnskiezers aan deel. Aan het hybride provinciale systeem komt eveneens een einde: de provincies krijgen enkel nog een administratieve rol en zijn geen politieke sluizen meer naar het parlement. Dat er op deze wijze flink de beuk gezet wordt in de adellijke machtsposities, hoeft geen betoog.[36]

In de ellenlange discussies over de Eerste Kamer – voortaan de Senaat – neemt men dan weer wat gas terug. De adel zelf wil zo dicht mogelijk aanleunen bij de vroegere situatie. De Gerlache kan in de grondwetscommissie aanvaard krijgen dat de koning een erfelijke *Chambre des pairs* zal benoemen. Voor F. de Merode en andere edelen mag de aristocratie evenmin verwaarloosd worden en moet een adelskamer voor stabiliteit zorgen. Ch. Vilain XIIII wil er zelfs bisschoppen in en overheidsbeklеders. Verwijzingen naar de zuidelijke tradities ondersteunen hun pleidooien. Kortom, het gaat om voorstellen die soms conservatiever zijn dan in 1815. Ze wekken uiteraard heel wat weerzin op bij de voorstanders van een moderner bestel. Tegen een aristocratische Kamer zijn allen gekant. Sommigen willen zelfs helemaal niet weten van twee Kamers – de liberale opstellers van een (tweede) grondwetsvoorstel verkeren in dit geval – en bij degenen die in het voetspoor van Constant wel voor bicamerisme pleiten, primeert een verkozen Senaat. Er tekent zich dus slechts langzaam een compromis af. De Brusselse liberale advocaat Blargnies komt er mee voor de dag, het wordt nog geamendeerd, maar het zal uiteindelijk een meerderheid krijgen: de senatoren worden rechtstreeks verkozen, maar hun verkiesbaarheidscijns bedraagt 1000 florijnen, een bedrag dat zo hoog is dat men het in sommige provincies zal moeten verlagen. Het staat er dus garant voor dat de grote landeigenaars, met inbegrip van de adel, sterk vertegenwoordigd zullen zijn. De volgende decennia zal de aristocratie in de Senaat dan ook steeds over een ruime meerderheid beschikken.[37]

Samengevat kan dus niet ontkend worden dat 1830 in het Zuiden voor de afbouw van het aristocratische element heeft gezorgd. Niet bruusk en met het behoud van een praktijk die met de macht van de adel rekening houdt, maar de principes verwijzen wel degelijk naar een bestel waarin burgerlijke gelijkheid en rechtstreekse participatie domineren. Een vrij paradoxale situatie ontstaat aldus: de zuidelijke grondwetgevers hebben in 1815 met succes voor een versterking van de adel gezorgd. In het Zuiden verdwijnt het model, maar

36 Voor discoursen die zich tegen de aristocratie richten, zie Huyttens 1844, I, p. 400-410, 422-424, 431, 465, 489, 522.

37 Huyttens 1844, I, p. 405-409, 412-416, 429, 446, 490, 493, 501, 528, 531, 542, 545; J. Stengers e.a., *Index des Eligibles au Sénat (1831-1893)*, Brussel: ARB 1975, p. 9-137.

het Noorden behoudt het, zeker tot 1848 en voor sommige onderdelen (het getrapte kiesstelsel voor de Eerste Kamer) zelfs tot vandaag.

## 3 De relatie tussen kerk en staat: een continu grondwettelijk gevecht

Nog voor de Grondwet van 1815 tot stand komt en tot na het ontstaan van de Belgische Grondwet van 1831 zorgen de betrekkingen tussen kerk en staat permanent voor bijzonder scherpe discussies. Tussen 1815 en 1817 heeft de meest heftige strijd plaats. De zuidelijke traditionalistische katholieken willen de kerk het statuut geven dat ze vóór de Franse Revolutie in het Zuiden bezat: sterke politieke posities in de Staten-Generaal, een katholieke godsdienst die als de enige ware door de staat beschermd en bevoordeligd wordt, geen mededinging van andere godsdiensten met al hun 'vergissingen', en teruggave van de genaaste kerkelijke bezittingen. De verwachtingen zijn dus hoog gespannen. Ze botsen echter op een heel andere realiteit. Ze zijn niet enkel in tegenspraak met de pluralistische traditie die er in het Noorden heerst, met zijn protestantse dominantie en een aanvaarde katholieke minderheid, maar ook het Verdrag van de Acht Artikelen vermeldt expliciet dat het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden religieuze gelijkstelling moet erkennen en ambten zonder onderscheid van geloof toegankelijk moet maken. De Grondwet neemt die bepalingen over en ze kunnen niet meer gewijzigd worden. Voor de zuidelijke liberalen is geloof een privézaak en ook zij hebben geen enkel probleem met de artikelen over tolerantie. Integendeel. Dat de koning en de regering, in het voetspoor van Napoleon, de kerk onder toezicht van de overheid willen plaatsen, is hun eveneens bekend.[38]

In de grondwetscommissie van 1815 bezitten de zuidelijke conservatieve katholieken geenszins een meerderheid. Tevergeefs lijst Raepsaet, voor hij vertrekt, hun eisen op, de Merode schrijft er onverrichterzake over naar de koning en ook de anderen moeten het onderspit delven. Het gemanoeuvreer rond het grondwetsartikel met betrekking tot enerzijds een gereformeerde koning, dat bij katholieken wantrouwen wekt, en anderzijds de vraag van de katholieken om via een concordaat hun belangen te waarborgen, laat zien hoe hard het spel gespeeld wordt. De katholieken willen hun geloofsgenoten geruststellen, hun bisschoppen en hun rechten behouden, en zien de bepaling over het concordaat daarom graag opgenomen. Veel gebakkelei, heel bitsige discussies met harde woorden en wederzijdse verwijten zijn er het gevolg van. Tot Van Hogendorp de twee artikelen aan elkaar koppelt en, met steun van Van Maanen, de verwijzing naar de godsdiensten in beide

38 Colenbrander 1908-1909, II, p. XX-XXI; J. Bartier 1981, p. 49-51; Marteel 2009, p. 47, 95, 101, 103-104, 133-139.

gevallen doet sneuvelen. De zuidelijke katholieken voelen zich door die afwijzing eens te meer vernederd.[39]

Bisschop de Broglie wordt op de hoogte gesteld, waarna de reeds vermelde oorlog losbarst. Dreigbrieven, een bisschoppelijke open brief, de bedreiging met kerkelijke straffen en vervolgingen, een pamflettenoorlog, hyperactieve pastoors, missen opgedragen tegen de Grondwet, kortom een goed georganiseerd verzet moet ertoe bijdragen dat katholieken deze 'ketterse' grondwet niet aanvaarden, noch er de eed van trouw aan zweren. In de Vlaamse provincies en in Antwerpen slaagt de actie, zij het dat ook andere motieven meespelen, in Brabant stemt de helft wel voor de Grondwet en in Wallonië zijn er vooral pro-stemmen. Een 'aangepaste' berekeningswijze zorgt ervoor dat de Grondwet in het Zuiden toch aanvaard wordt, terwijl het verzet van de bisschop en zijn medestanders hard aangepakt wordt. De Broglie wordt vervolgd en vlucht. Met de nieuw benoemde aartsbisschop de Méan kan de koning in 1817 tot een compromis komen. Voordien hebben ultramontaanse interpretatoren ook al een onderscheid gemaakt tussen dogmatische, politieke en burgerlijke tolerantie, waarbij de eerste twee niet kunnen, maar de derde wel. De Méan ziet de eed die hij zweert enkel als een burgerlijke kwestie en acht zich niet in tegenspraak met Rome. Het verzet tegen de Grondwet en de eed verdwijnt op die manier. De intransigente ultramontanen zijn het met die interpretatie niet eens, maar na de dood van de Broglie laat een aantal onder hen zich opnemen in de ridderstand en legt bijgevolg ook de eed af. Het conflict wordt dus al bij al op een bevredigende wijze opgelost.[40] Godsdienstgelijkheid wordt nu ook in het Zuiden een verworvenheid. De eisen uit het ancien régime verdwijnen naar de achtergrond en ook tijdens de grondwetsdiscussies van 1830-1831 zal de kerk naar moderne principes grijpen om van de overheid privilegies af te dwingen.

Heel anders is het gesteld met de bepalingen die de overheid toezicht op de godsdienst laten uitoefenen. Die staan niet expliciet in de Grondwet, maar al in september 1815 brengt een Koninklijk Besluit de kerk onder de controle van de overheid. De Grondwet van 1815 bepaalt bovendien dat de cultusuitoefening de openbare orde en rust niet mag verstoren. Vanaf de jaren twintig van de negentiende eeuw wordt het de katholieken duidelijk welke invulling de koning aan deze bepalingen geeft. Voor hem moeten de kerkgenootschappen fungeren als instrumenten van overheidspolitiek die de uitbouw van een krachtige, gesecuriseerde staat niet mogen belemmeren. De overheid heeft zeggenschap in de organisatie van de kerk en ze mag de greep van de kerk op de samenleving via supervisie en controle terugdringen. Vooral als blijkt dat deze politiek gepaard gaat met de sluiting van katholieke instellingen, met conflicten rond benoemingen en met processen en veroordelingen van

39 Colenbrander 1908-1909, II, p. XX-XX1, 156, 180, 353, 441-449, 450-455, 460, 463-465, 542-543, 571-572.

40 Bos 2015, p. 175-204; De Valk 1989, p. 571-573; Bartier 1981, p. 431-458; Lamberts 1973, p. 1-13; Simon 1968, p. 179-189; Marteel 2009, p. 96-100, 117-118, 123-130; Colenbrander 1908-1909, II, p. 579-591, 593-609.

clerici en leken met een andere mening, stijgt vooral in zuidelijke ultramontaanse kringen de oppositiegeest. Het opperste toezicht op de maatschappij komt volgens hen immers de kerk toe en niet de staat. De regeringsgezinde clerus tekent niet zo gauw bezwaar aan tegen de staatstussenkomst in disciplinaire kerkelijke maatregelen, maar vooral de ultramontanen gaan de overheid nu als vijand beschouwen, een vijand die geen respect betoont voor de eigenheid en de onafhankelijkheid van hun kerkgemeenschap.[41]

Van Bommel, Van der Horst, de Gerlache en sommige Gentenaars zoeken merkwaardig genoeg nu de bescherming van de Grondwet op. Die legt immers de godsdienstvrijheid vast en dat betekent voor hen de ongelimiteerde uitoefening van de cultus, en een overheid die zich neutraal opstelt en zich niet bemoeit met de aanstelling van spirituele leiders. In het verlengde van de Grondwet is er voor elke godsdienst wel nood aan overheidsbescherming. Dat de overheid de clerus financiert, is niet meer dan normaal, en wel als compensatie voor de materiële schade die de kerk onder de Fransen leed. Dat alleen de koning meester is van die betalingen, daar heeft men zich tijdens de grondwetsbesprekingen moeten bij neerleggen. Maar hoe dan ook, nu gaat men grondwettelijke bezwaren tegen de regeringspolitiek inroepen en het constitutionele wapen van de godsdienstvrijheid inschakelen.[42] De constitutionele katholieke oppositie ziet met andere woorden het licht.

Inzake de onderwijsvrijheid doen de katholieken eveneens een beroep op dergelijke constitutionele oppositie. De zuidelijke katholieken, en Raepsaet in het bijzonder, hebben zich tijdens de discussies over de Grondwet afgezet tegen onderwijs onder staatstoezicht en de onderwijsrechten van de kerk bepleit. Ze moeten bakzeil halen, want artikel 226 bepaalt dat het onderwijs enkel een bezorgdheid van de regering is. Koning en regering interpreteren dat als al het onderwijs dat buiten de familie wordt gegeven. Tot 1825 ongeveer brengen ze die visie zonder al te veel protest in de praktijk, maar als ook het middelbaar onderwijs onder staatstoezicht komt en men tevens greep wil krijgen op de opleiding van de clerus, en colleges en seminaries gesloten worden, dan breekt het katholieke verzet wel los. Zowel de groep rond Van Bommel als die rond de Gerlache gaat niet frontaal tegen de regering in, maar ze plaatsen zich op het terrein van de (voorheen zo verguisde) Grondwet. De onderwijsvrijheid is niet opgenomen in de Grondwet, maar de katholieken leiden haar rechtstreeks uit de godsdienstvrijheid af. Opvoeding en onderwijs zijn immers de basis van elke godsdienst. De kerk heeft een goddelijke zending die zich niet tot het geloofsonderwijs beperkt. De overheid moet het onderwijs dus vrijlaten, want een onderwijsmonopolie druist tegen die godsdienstvrijheid in. De individuele vrijheid van het gezinshoofd moet bovendien gerespecteerd worden. De Grondwet mag alleszins geen dode

41 De Valk 1989, p. 577-578; E. Bos, *Soevereiniteit en religie. Godsdienstvrijheid onder de eerste Oranjevorsten*, Hilversum: Uitgeverij Verloren 2009, passim.

42 De Valk 1989, p. 580-585; Marteel 2009, p. 267-271, 331.

letter blijven. Zowel in het Noorden als in het Zuiden worden dus voortaan grondwettelijke bezwaren ingeschakeld.[43]

De Grondwet dient als uitgangs- en referentiepunt voor de oppositie die nu via de pers en het parlement wordt gevoerd. Vooral parlementair optreden dient om naar een oplossing te zoeken. Tussen de leden van de Tweede Kamer wordt de onderwijsvrijheid een onderwerp van overleg en leidt de oppositie ook effectief tot toegevingen vanwege de regering. In het Zuiden koppelt de Gerlache de onderwijsvrijheid aan menings- en persvrijheid, wat hem dan weer in staat stelt aansluiting te krijgen bij de oppositie van de jonge generatie liberalen. Vanaf 1828-1829 kunnen op die wijze stappen worden gezet in de richting van de uniestrategie en de krachten efficiënt worden gebundeld. De Grondwet staat ook in het midden van deze politieke strategie.[44]

Een sterke grondwettelijke oppositie die naar concessies leidt en een goed onderbouwd ideologisch programma: dat is de situatie aan katholieke zijde als in augustus-september 1830 de opstand losbreekt en de grondwetsbesprekingen vanaf oktober-november een aanvang nemen. Hoe liggen de politieke verhoudingen in de constituante? De meerderheid ondersteunt de belangen van de katholieke kerk. De katholieken die het vrijheidswapen tactisch inschakelen domineren en krijgen de steun van het aartsbisdom, met zijn goed voorbereid eisenprogramma waarin de beschermde positie van het katholicisme centraal staat. De meest conservatieven onder hen zijn natuurlijk tegen de scheiding van kerk en staat, maar leggen zich erbij neer om de belangen van de kerk te dienen. Progressieven die de vrijheidslievende de Lamennais willen volgen, vormen een kleine minderheid.[45] Aan liberale zijde kent het Nationaal Congres eveneens verschillende stromingen. De liberalen die het unionisme aanhangen willen de revolutie consolideren via toegevingen aan de kerk. De radicalere republikeinen en democraten zijn voor een totale scheiding, en ook overtuigde antiklerikale liberalen, zoals E. Defacqz, willen vooral een sterke staat om de vrijheid te waarborgen, maar zonder bescherming van de godsdienst.[46] Een sfeer van eensgezindheid heerst er dan ook niet als de betrekkingen tussen kerk en staat ter sprake komen. De meningsverschillen zijn ernstig, de debatten heftig en de agitatie soms bijzonder hevig.

De bepalingen uit de Grondwet van 1815 zorgen uiteraard voor confrontaties. Niet zozeer de in 1815 betwiste vrijheid van mening. Die is voor de katholieke liberalen een onderdeel van het unionistische vrijheidsprogramma geworden, ook al gaan ze daarmee in tegen de stellingen van het Vaticaan. Ook de financiering van de clerus door de overheid is een verworvenheid waaraan de katholieken niet raken. De argumenten ter verdediging

43 Lamberts 1973, p. 30-35; Marteel 2009, p. 279-280.

44 Marteel 2009, p. 276-279, 283; Lamberts 1973, p. 25-27, 30-35, 82.

45 M. Magits, 'De socio-politieke samenstelling van de Volksraad (10 november 1830-21 juli 1831)', *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis* 1981, p. 581-608; Simon 1968, p. 127-138.

46 Viaene 2001, p. 33-35; H. Wagnon, 'Le Congrès national belge de 1830-1831 a-t-il établi la séparation de l'Eglise et l'Etat?', in: *Etudes d'histoire du droit canonique dédiées à Gabriel Lebras*, Parijs: Sirey 1965, I, p. 763-768, 773.

zijn dan ook dezelfde als in 1815. De liberale opstellers van het grondwetsontwerp houden echter ook vast aan de bepaling dat de vrijheid van eredienst bij ordeverstoring bij wet kan worden bestreden. Voor de katholieken kan onder geen enkel beding de cultusbeoefening belemmerd worden. De liberalen binden in en er komt een artikel dat elke inmenging van de staat in godsdienstige aangelegenheden verbiedt. De wetten van de kerk zijn geen burgerlijke wetten meer en de staat heeft geen enkel recht te interveniëren in de organisatie van de kerk. Aan de politiek die Willem I ter zake voerde, komt dus definitief een einde.[47] Even scherp zijn de discussies over de rol van kerk en staat op onderwijsvlak. Onderwijsvrijheid wordt nu expliciet in de Grondwet opgenomen, maar het ontwerp neemt de bepaling uit 1815 over en aanvaardt overheidstoezicht. Slechts met een nipte meerderheid kunnen de katholieken dit verijdelen. Men wil immers niet langer van enige controle op het katholieke onderwijs weten. De staat moet bovendien zo veel mogelijk geweerd worden en het overheidsmonopolie van vóór 1830 moet onmogelijk worden gemaakt. Het recht van de staat om zelf onderwijs op te richten blijft overeind, maar het wordt onttrokken aan de discretionaire macht van de regering en overgedragen aan de parlementaire meerderheid.[48]

Het katholieke eisenprogramma voorziet tevens in bepalingen die in 1815 geen slaagkans hadden. Zo doen de unieliberalen al vóór de besprekingen in het Congres de toegift om het kerkelijke huwelijk aan het burgerlijke huwelijk vooraf te laten gaan. Een bepaling die al door de Fransen werd opgeheven, maar voor de katholieken nu de vrijheid van eredienst belichaamt. Op dit seculiere thema geven de liberalen echter niet toe: het burgerlijke huwelijk behoudt de voorrang. Opdat de religieuze instellingen zich zouden kunnen herstellen van de aanvallen van de vorige regering, vragen de katholieken ook op dat vlak de nodige waarborgen: ze willen niet enkel de vrijheid om hun verenigingen te kunnen oprichten, maar wensen ook hun rechtspersoonlijkheid. In het ontwerp van de Grondwet boeken ze succes, maar niet in het Congres. Dat stemt in met de oprichting van religieuze en charitatieve genootschappen, schaft de verantwoording die ze voorheen aan de overheid moesten afleggen af, maar wil niet weten van enige rechtspersoonlijkheid. Het parlement moet daarover maar beslissen. Voor de liberalen doemt immers het spookbeeld van het herstel van de rijke, almachtige kerk uit het ancien régime opnieuw op.[49]

Toch is dit een grondwet die in ruime mate tegemoetkomt aan de wensen van de Belgische kerk. De expansie van eredienst, caritas en onderwijs zijn verzekerd, terwijl de staat voor de financiering van de clerus zorgt. Kerk en godsdienst worden beschermd door een model dat de voordelen van de scheiding vooropstelt, maar de nadelen ervan weinig laat

47 W. Van den Steene 1963, p. 51, 67-68, 125; Simon 1968, p. 138-142; Huyttens 1844, I, p. 574-584, 590, 628, 636.

48 R. De Groof, *Omnia instaurare in Christo. Kerk, staat en onderwijs in België van 1830 tot1919*, Brussel: VUB 2003, p. 137-142; Simon 1968, p. 142-147; Lamberts 1973, p. 70, 184-185.

49 Simon 1968, p. 148-153, 178-179; Viaene 2001, p. 29-32.

voelen.[50] De rol van de staat en dus de seculiere politiek van het vorige regime zijn daarentegen teruggedraaid. Maar het blijft een compromis, waarbij zowel de intransigente ultramontanen als de antiklerikale liberalen mentale reserves in acht nemen. De artikelen zullen op verschillende wijze gelezen worden, al naar gelang men katholiek of liberaal is. De Grondwet blijft met andere woorden ook na 1831 nog een bron van interpretatieverschillen, confrontaties en conflicten.[51]

## 4 Van monarchaal naar meer parlementair constitutionalisme

Ondanks de restauratieve elementen die we in de loop van deze reconstructie tegenkwamen, bevat de Grondwet van 1814 tal van moderne constitutionele principes, veel meer dan de meeste andere Europese restauratiegrondwetten. Het is geen door de koning geoctrooieerde constitutie zoals de Franse, maar de uiting van een pact, een samenspel tussen vorst en volk, dat door de natie moet worden aanvaard. De Grondwet geeft de inhoud van het pact aan. Soevereiniteit en grondwet zijn dus aan elkaar gekoppeld. Representatie vormt de basis van het politieke bestel. Ook al houdt men vast aan een adellijke vertegenwoordiging in de Provinciale Staten, de adel vertegenwoordigt niet langer de stand of de provincie, maar heel het land, zoals de Staten-Generaal dat overigens in hun geheel ook doen. Vertegenwoordigen betekent dat men het algemeen belang moet kunnen herkennen. Politiek burgerschap is dus voorbehouden voor een specifieke, ontwikkelde elite die vrij, zonder instructies en ruggespraak, moet stemmen. De Tweede Kamer krijgt zowel wetgevende als controlerende macht. Beide Kamers hebben een eigen grondwettelijke positie, zodat gemeenschappelijk overleg tussen koning en parlement een *conditio sine qua non* voor het functioneren van het bestel vormt. De vorige constituties hadden voordien al een einde gemaakt aan feodale verbanden en machtsverhoudingen. De Grondwet bevestigt dan ook dat burgers staatsburgers zijn, gelijkberechtigde individuen onder een uniforme staatsmacht, van wie de persoonlijke vrijheid en de eigendom worden beschermd. In een periode dat er veel genaaste kerkelijke goederen worden aangekocht en de aankoop wordt betwist, is dat een hele geruststelling.[52]

Hoewel de liberale grondwetgevers over het algemeen tevreden zijn met deze bepalingen, tekenen de zuidelijke liberalen in de grondwetscommissie van 1815 toch vooral verzet aan tegen de dominante positie van de koning. Hoe dominant is die? Zijn machtspositie is niet

50 Wagnon 1965, p. 754-755.

51 Lamberts 1973, p. 225-226, 482-489; De Groof 2003, p. 152-160.

52 Marteel 2009, p. 82-85; J. Bornewasser, 'De zelfstandige eenheidsstaat in de Noordelijke Nederlanden gegrondvest, 1813-1814' (verder geciteerd als Bornewasser 1983a), in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, XI, Bussum: Fibula-Van Dishoeck, 1983, p. 219-222; Van Sas 2005a, p. 422; Van Sas 2005c, p. 461-463; G. Van Nifterik, 'On the idea of democracy in the Dutch Constitution Committees, 1814-15', *Parliaments, Estates and Representation* 2011, p. 117-132; Colenbrander 1908-1909, II, p. 165, 303, 473.

onbegrensd. De Tweede Kamer kan binnen haar mogelijkheden de vorstelijke macht temperen en de koning is ook verplicht zich te laten adviseren door de Raad van State. Hij dient trouw te zweren aan de Grondwet, zodat het koningschap ingebed ligt in de constitutie. Ministers dienen eveneens die eed af te leggen en kunnen door het Openbaar Ministerie bij strafrechtelijke feiten voor de Hoge Raad worden gebracht, mits toestemming van de Staten-Generaal. Maar voor het overige zijn ze slechts verantwoording schuldig aan de vorst die hen benoemt en ontslaat en dus alleen het recht heeft hen te beoordelen. Van een (collectieve) verantwoordelijkheid van de ministers voor het parlement is geen sprake. Daar heeft de meerderheid, en zeker Van Hogendorp, in 1814 niet van willen weten. Het monarchale principe moet domineren en de koning krijgt naast tal van bevoegdheden ook het vetorecht. 'Le roi décide seul', zo klinkt het.[53]

De zuidelijke liberalen willen in die machtspositie verandering brengen. Meer dan hun noordelijke collega's verdedigen zij het parlementaire constitutionele concept. Hoe beter het gedachtegoed van Constant ingang vindt, des te meer moet voor de liberale aanhangers het parlement over de uitvoerende macht heersen en de monarchie domineren. Dat de ministeriële verantwoordelijkheid een sluitstuk vormt, weten ze, want enkel via dit concept kan de parlementaire meerderheid zich laten gelden. Er hebben in de grondwetscommissie van 1815 heftige discussies plaats, maar de tegenstanders van dit systeem, dat de koning als regeringsleider kan uitschakelen, halen het. Koninklijke onschendbaarheid of ministeriële verantwoordelijkheid komt niet in de Grondwet. In verband met het parlementaire controlerecht wordt wel een toegeving gedaan. De zuidelijke vraag tot uitbreiding van het begrotingsrecht van de Staten-Generaal resulteert in de opsplitsing in bijzondere en gewone uitgaven, maar de tienjaarlijkse begrotingscontrole blijft voor hen niet ver genoeg gaan. De Staten-Generaal krijgen ook nog de koninklijke meldingsplicht voor internationale verbonden en verdragen. De vrees dat de koning via reglementen wetten kan veranderen of invoeren – een praktijk waarmee men in het Zuiden onder Bonaparte had af te rekenen –, wordt ongegrond geacht en er wordt geen rekening mee gehouden, noch met het voorstel van Leclercq om het parlement de reglementen voor te leggen. Het monarchale principe moet zo veel mogelijk overeind blijven.[54]

In aansluiting bij het moderne liberale denken zijn de zuidelijke commissieleden ook voorstanders van de bevordering van de participatie van de burgers in het politieke proces. Een openbare mening moet kunnen worden gevormd, een publieke geest die zich met de natie associeert, het regeringsbeleid uitgelegd krijgt en tegenargumenten aan bod laat komen. Een goed georganiseerde dialoog waarin de oppositie een rol kan spelen, hoort erbij. Vandaar dan ook dat de liberalen een pleidooi houden voor de openbaarheid van

53 Van Velzen 2005, p. 16-17, 33-35, 40-44, 53, 86-89, 321; Alen 1984, 680-684; Colenbrander1908-1909, II, 105-106, 114, 143-144, 146-147, 149-153, 157-159, 182, 187-188.

54 Alen 1984, p. 677; Van Zanten 2004, p. 35; Colenbrander 1908-1909, II, p. 149-153, 173, 176, 178-179, 187-188.

de parlementaire zittingen. Op dit punt geeft men wel toe, zij het dat men de mogelijkheid afzwakt door te voorzien in een geheim comité dat kan vergaderen op vraag van slechts 10% van de leden. De persvrijheid opnemen in de Grondwet vindt men in het Noorden niet nodig. Het kende die vrijheid al lang, maar omdat het Zuiden censuur heeft gekend, begrijpt men die vrees en verloopt de opname zonder veel discussie. De vraag om bevolkingsgroepen aan het woord te laten via petities aan de Staten-Generaal stuit op meer weerstand. Van Maanen ziet er de erkenning van volkssoevereiniteit in en vindt het principe in strijd met de constitutionele monarchie. Dotrenge haalt het echter toch.[55]

Dat zuidelijke liberalen democratie aan volkssoevereiniteit koppelen en dit begrip in het Noorden, na de Bataafse republikeinse ervaring, veeleer een metafoor is voor anarchie en chaos, blijkt uit deze debatten. Over het begrip zelf heeft men het echter nauwelijks. Dat de volksmassa aan het politieke bestel moet kunnen deelnemen, is geen issue. Veel verzet tegen het bijzonder geringe perspectief op participatie dat het getrapte kiesstelsel biedt, is er al evenmin. Dat iedere man, ouder dan 30 jaar, voor de Tweede Kamer kan worden verkozen, vormt immers de democratische tegenpool. Omdat het Zuiden anderhalf keer meer inwoners telt, laait de discussie over de 50-50 verhouding tussen Noord en Zuid in de Staten-Generaal daarentegen wel hoog op. Maar zelfs deze verhouding vindt Van Hogendorp gevaarlijk omdat ze een katholieke meerderheid mogelijk maakt. Met bezit en educatie moet men rekening houden en niet met de democratische misvatting dat bevolkingsaantallen ertoe doen. Omdat de zuidelijke leden de Merode en de Méan die argumentatie volgen, haalt ze het.[56]

Op een aantal fundamentele punten moeten de zuidelijke liberalen dus bakzeil halen, maar dat neemt niet weg dat deze stroming aanvankelijk nog weinig protesteert. Ook niet in haar pers. De inhoud van de Grondwet zal dus niet het onderwerp van oppositie worden, maar wel de wijze waarop hij door de koning geïnterpreteerd, ingevuld en toegepast wordt. De koning is immers de mening toegedaan dat hij voor zijn veelomvattend staats- en natievormend project veel feitelijke macht nodig heeft. Enkel een krachtige vorst kan voor eenheid en welvaart zorgen. In Van Maanen vindt hij een toegewijde bondgenoot om aan machtsuitbreiding te doen. In 1820 promoot deze minister het anterioriteitsdenken: 's koning soevereiniteit gaat aan de Grondwet vooraf en wat deze wet niet geregeld heeft, behoort tot zijn absolute autoriteit. Er zijn dus terreinen die hij zonder de bemoeienis van de Staten-Generaal kan besturen. Van de grondwet waaraan hij zijn macht ontleent, maken

55 Van Velzen 2005, p. 305-306, 341; Van Nifterik 2011, 31; Colenbrander 1908-1909, II, p. 205, 469-493, 473, 475-479, 487, 488-489.

56 Van Velzen 2005, p. 17, 73, 283; Beyen, 'Analyse van een (de)integratie', in: R. Aerts & G. Deneckere (red.), *Het (on)verenigd Koninkrijk, 1815-1830. Een politiek experiment in de Lage Landen*, Rekkem: Ons Erfdeel 2015, p. 141-150; Van Sas 2005b, p. 28-29; J. Oddens & M. Rutjes, 'Scenario voor een voltooide revolutie. Jacob Hahns bewerking van Benjamin Constants Des Réactions politiques', in: F. Grijzenhout & P. Raedts (red.), *Deze lange eeuw. Metamorfosen van het vaderland, 1780-1950*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker 2015, p. 91-97; Colenbrander 1908-1909, II, p. LXXVI-LXXIX, 321, 325, 331.

de vorst en Van Maanen veeleer een van zijn almacht afgeleide grondwet. Dit anterioriteitsdenken is in 1818 al voorafgegaan door de Blanketwet. Wat de zuidelijke liberalen in 1815 vreesden gebeurt: maatregelen van bestuur krijgen de status van wet, overtredingen zijn strafbaar en er komt bijgevolg wetgeving tot stand buiten de Staten-Generaal om. Het Conflictenbesluit geeft de koning bovendien het recht om de beslissingsbevoegdheid van de rechter in administratieve geschillen te bepalen. 's Konings macht wordt met andere woorden flink uitgebreid.[57]

Wegens buitenlandse druk wordt tevens de Perswet aangescherpt. Ook om de groei van de kritische pers tegen te gaan kan al wie de goegemeente in beweging zet of verontrust, vervolgd worden. De nieuwe Perswet stelt ook iedereen verantwoordelijk voor wat hij zelf schrijft, drukt, verspreidt of verkoopt. De vervolgingen gebeuren echter meestal op grond van laster, hoon en belediging. Politieke repressie en onderdrukte openbaarheid zijn er het rechtstreekse gevolg van. Publieke oppositie is immers tegens de geest van de Grondwet.[58] Ministeriële verantwoordelijkheid gaat eveneens lijnrecht tegen de inzichten van de koning en Van Maanen in. De macht mag niet naar de Kamer met haar instabiele meerderheden gaan. Het koninklijk gezag mag geenszins worden ondermijnd, want dan verkracht men de geest van de Grondwet. Achter deze principes schuilt ook nog steeds de vrees voor een Belgische/katholieke meerderheid. In de Koninklijke Boodschap van december 1829 verdedigt de koning dan ook zijn autocratische grondwetsopvatting en verwerpt hij resoluut de ministeriële verantwoordelijkheid.[59]

Zoals we bij de katholieke oppositie hebben vastgesteld, gebruiken ook de liberale opposanten de constitutie om zich af te zetten tegen deze monarchale pretenties. De bevoegdheden, rechten en prerogatieven worden immers enkel door haar bepaald. Daaraan ontleent de Grondwet haar kracht en een bijna sacraal statuut. Ze is bijgevolg het politieke referentiepunt bij uitstek en biedt ook het nodige houvast voor kritiek op het regime. De oppositie wordt dan ook volop in naam van de Grondwet gevoerd. Van nieuwlichterij is volgens hen geen sprake, wel van interpretaties van de geest van de bestaande Grondwet. Alle kritiek op het regeringsbeleid wordt dan ook systematisch binnen de Grondwet gerealiseerd, zowel door de noordelijke als vooral door de zuidelijke interpretatoren. Met de godsdienst-, onderwijs- en taalpolitiek gaat de regering haar constitutionele bevoegdheden ruim te buiten, zo luidt het.[60]

---

57 J. Bornewasser, 'Het Koninkrijk der Nederlanden,1815-1830' (verder geciteerd als Bornewasser 1983b), in: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, XI, Bussum: Fibula-Van Dishoeck 1982, p. 234-239; Van Sas 2005a, p. 406-416, 421; Van Velzen 2005, p. 99, 147-151, 163-166, 169, 258-259, 297-299; J. Koch, 'Le roi décide seul. De koning alleen besluit. Het systeem Willem I', in: Aerts & Deneckere 2015, p. 49-60.

58 Bornewasser 1983b, p. 239; Van Zanten 2004, p. 116, 119, 247-251; Delbecke 2012, p. 11-20, 78-85.

59 Van Zanten 2004, p. 68-69, 245-256; Van Velzen 2005, p. 171, 198, 213, 219-222, 228, 331-335, 357, 360-361.

60 Bornewasser 1983b, p. 248-249; Van Sas 2005a, p. 431-434; Van Sas 2005, p. 442; Van Velzen 2005, p. 206, 213, 217, 220, 243, 248; Van Zanten 2004, p. 254-258; om tot deze conclusie te komen baseerden we ons

Dat het gebrek aan ministeriële verantwoordelijkheid in het oppositionele brandpunt staat, is niet enkel vanuit politiek-ideologische motieven te verklaren, maar ook uit de haat tegen het repressieve optreden van Van Maanen. Hij belichaamt voor de oppositie alles wat misgaat en verstopt zich achter de koning. In een systeem van ministeriële verantwoordelijkheid kan hij ter verantwoording worden geroepen en naar huis gestuurd, zo redeneert men. Oppositionele geschriften staan bovendien vol met uitleg over Constants politieke theorie: de neutrale en onschendbare koning moet een vierde macht zijn, die wel regeert, maar het dagelijks bestuur aan voor het parlement verantwoordelijke ministers overlaat. Voor de liberalen ligt ministeriële verantwoordelijkheid in het systeem van de Grondwet van 1815 besloten en omvat ze zelfs alle essentiële elementen. De publieke opinie wordt tevens bewust gemaakt van de kracht van het model. De politieke taal die bij ministeriële verantwoordelijkheid hoort, wordt gebruikt: de ministers worden steeds aangeklaagd als hoofdverantwoordelijken voor het beleid en als misleiders van de koning. Om het systeem te concretiseren moet in het constitutionele mechanisme wel het contraseign ingevoerd worden, zoals dat ook in het Franse Charter al het geval is. Ondertussen kan dringend werk worden gemaakt van de oprichting van de Hoge Raad. Dit hof van cassatie heeft, zoals we al eerder zagen, een zekere connectie met ministeriële verantwoordelijkheid en het is totaal ongrondwettelijk dat deze Hoge Raad nog steeds niet is geïnstalleerd. De druk die de oppositie opvoert, leidt in december 1829 tot de gezagscrisis en de Koninklijke Boodschap waarin de formele afwijzing van de ministeriële verantwoordelijkheid centraal staat. Onnodig te beklemtonen dat in deze gezagscrisis de Grondwet centraal blijft staan en ze zelfs een flinke boost geeft aan de omvang en de intensiteit van de oppositionele geschriften.[61]

De inkrimping van de grondwettelijke persvrijheid hindert de opposanten al even zeer. Deze vrijheid is immers de voorwaarde bij uitstek voor het bestaan van de publieke opinie en dus een onderdeel van een ruimer debat over de parlementaire monarchie. De pers is de macht die de overheid samen met het parlement kan controleren en is in een parlementair systeem noodzakelijk. Maar deze juristen en publicisten beschermen de pers ook omdat ze een maatschappelijk forum biedt waarop ze zich kunnen manifesteren en zichzelf toegang kunnen verlenen tot de politiek. De persvrijheid geeft hun bovendien de macht om de overheid kritisch te evalueren en misbruiken aan de kaak te stellen. De pers is dus zowel hun spreekbuis als hun machtsmiddel. Al de elementen uit de wet die de grondwettelijke persvrijheid aan banden leggen, vormen dan ook het onderwerp van gesofisticeerde

ook op de analyses van de opinieartikelen van de *Courrier des Pays Bas*, *Le Politique*, *Le National* en *Le Journal des Flandres* verschenen tijdens de maanden november en december 1829 en januari en februari 1830.

61 Bornewasser 1983b, p. 247; Smits 1999, III, p. 261-262, 269, 391; Van Velzen 2004, p. 175-177, 181-185, 190-191, 100-101, 267-269, 289, 296, 310, 312-315, 343; Van Sas 1982, p. 446. Zie ook *Le National* 18, 19 en 28 december 1829 en *Le Journal de Gand* 7 januari en 2 maart 1830.

interpretaties. De vrije meningsuiting wordt bij de verdediging ook veel gebruikt, maar men daalt tevens af tot de kritiek op de grenzen die niet overschreden mogen worden en dus tot op het niveau van het taalgebruik. Het gaat om een uitgeholde grondwettelijke vrijheid, is doorgaans de strenge conclusie van de oppositie. Dat de persprocessen en veroordelingen telkens kristallisatiepunten zijn, en zelfs de kern van de spanning in het debat, wekt uiteraard weinig verbazing.[62]

In het verlengde van deze harde oppositie komt voor de meeste zuidelijke liberalen vervolgens het moment waarop ze hun theorieën in de praktijk kunnen brengen en de Grondwet van 1831 vormgeven. Hoe verloopt het proces? Laat ons eerst even kijken naar het democratische gehalte van de nieuwe Grondwet. Veel onduidelijkheid heerst er over de inhoud van de term 'soevereiniteit'. Wordt die aan de natie toegekend, zoals in 1815, of aan het volk, zoals de Franse revolutionaire traditie het wil? Heeft de ene term in 1830 nog steeds iets geruststellends en is de andere bedreigend, of gebruikt men beide als synoniemen? Zonder grondig onderzoek is die vraag lastig te beantwoorden. Wel blijkt dat de kleine minderheid van democratische republikeinen vasthoudt aan de volkssoevereiniteit, dat conservatieve katholieken er zich openlijk tegen afzetten en dat men zowel in de grondwetscommissie als in het Nationaal Congres opteert voor 'tous les pouvoirs émanent de la nation', zij het dat de Nederlandse tekst het over het volk heeft, maar die wordt dan weer niet gebruikt voor de officiële bekendmaking.[63]

Maar als men de kiescijns als uitgangspunt neemt, blijft de natie hoe dan ook beperkt tot de gefortuneerde elite. We zagen al hoe de macht van de adel wordt afgezwakt, maar het cijnskiesstelsel ondergaat eigenlijk weinig wijzigingen. De kiescijns blijft even hoog, wordt soms hoger of soms lager, zoals op het platteland om de katholieke kerk ter wille te zijn. Nagenoeg dezelfde restricties inzake politieke participatie blijven dus gelden. Stemrecht op basis van diploma's, waarvoor liberale intellectuelen pleiten, wordt verworpen. Het halfslachtige getrapte systeem, dat oligarchische tendensen in de hand werkt en zowel van de noordelijke als de zuidelijke opposanten kritiek kreeg, wordt nu wel afgeschaft. Men behoudt enkel rechtstreekse verkiezingen, die de vertegenwoordiging beter garandeert. Een gedurfde formule, noemt Nothomb het zelfs. Verkiesbaarheidscijns voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers is er evenmin, maar dat is niet nieuw.[64] De afschaffing van het gekunstelde meertrapssysteem is bijgevolg de belangrijke, maar ook enige vernieuwing die in het representatieve stelsel wordt aangebracht.

---

62 Delbecke 2012, p. 37-45, 22-23; zie de reeds vermelde opinieartikelen van *Le National* en *Le Journal des Flandres*

63 Rosanvallon 2000, p. 22, 25, 57, 95, 103, 230; Smits 1999, III, p. 406; Van den Steene 1963, p. 114; H. De Smaele, 'Eclectisch en toch nieuw. De uitvinding van het Belgisch parlement in 1830-1831', *Bijdragen en mededelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, 2005, p. 413-414; *Journal des Flandres* 10 februari 1830.

64 Van den Steene 1963, p. 43, 29-33, 42, 63; Lamberts 1973, p. 72-73; M. Magits, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831*, Brussel: VUB 1976-1977, passim.

We zegden het al: met enkel Tielemans in de grondwetscommissie en in het Nationaal Congres slechts 6,5% voorstemmers zijn de republikeinen volledig in de minderheid en pleiten zij tevergeefs maar wel heftig tegen de monarchie die een gevaar voor de individuele vrijheid is, en voor de Belgische onafhankelijkheid. De overgrote meerderheid wil een monarchie. Ze past uiteraard in het denken van menig adellijk en/of katholiek conservatief, maar ook wie de Prins van Oranje op de Belgische troon wil, zoals de commissieleden de Gerlache of Zoude, kiest ervoor; anderen verwijzen dan weer naar de zeden en gewoonten van het land. Liberalen als Lebeau, Devaux, Nothomb of Van Meenen vinden, in het voetspoor van Constant, de constitutionele monarchie 'la meilleure des républiques', zolang de koning slechts een vierde macht is en een parlementaire monarchie zich kan ontwikkelen. Maar achter deze doelstellingen gaat ook een zeker pragmatisme schuil, want men weet dat de Europese mogendheden een republiek afwijzen en de monarchie dus de beste garantie voor Belgiës onafhankelijkheid is.[65]

Vandaar dat vooral deze liberale centrumfiguren garanties inbouwen zodat, wie ook op de troon komt, hij de Grondwet niet kan misbruiken. Dat Willem I dat permanent deed, wordt ter ondersteuning talrijke keren herhaald. Met de aanwezigheid van een vorst moeten ze tijdens de debatten echter geen rekening houden. Afremmen kan die dus niet. Het zal overigens bij Leopold I achteraf tot heel wat frustraties leiden. Nu wordt dus expliciet vermeld dat de koning enkel de bevoegdheden heeft die in de Grondwet zijn opgenomen. De tekst van de eed wordt eveneens aangepast. Met besluiten regeren kan niet meer, en ook het conflictenbesluit wordt ongedaan gemaakt. Via de ministeriële verantwoordelijkheid wordt de macht van de koning eveneens beperkt. Hij is nu onschendbaar, de ministers zijn verantwoordelijk, het contraseign is verplicht, waardoor hij zonder een minister niet kan regeren, ook al blijft hij die wel aanstellen en ontslaan. Tijdens de discussies met de regeringskranten hadden die journalisten erop gewezen dat ministeriële verantwoordelijkheid moet samengaan met de eventuele ontbinding van het parlement door de koning, zoals dat in het Franse Charter al was voorzien. Ook die raad volgen de grondwetgevers op. De koning blijft over oorlog en vrede gaan, maar moet nu niet langer enkel maar melding maken van de verdragen, maar die ook voorleggen aan het parlement. Leden van de koninklijke familie kunnen geen lid van het kabinet worden. Een prins Frederik aan het hoofd van het departement Oorlog of een kroonprins die de ministerraad voorzit, dat is niet langer mogelijk.[66]

---

65 Smits 1999, III, p. 327-330; Van den Steene 1963, p. 15, 22, 43; De Dijn 2002, p. 234-236; Lamberts 1973, p. 64-65; E. Witte, *Het verloren koninkrijk. Het harde verzet van de Belgische orangisten tegen de revolutie, 1828-1850*, Antwerpen: De Bezige Bij 2014, hoofdstuk 3.

66 Gilissen 1968, p. 116-120, 129, 133-134; J. Stengers, 'Léopold Ier et la formation de la coutume constitutionnelle en Belgique (juillet-aout 1831)', in: *Liber Amicorum John Gilissen. Code et Constitution. Mélanges historiques*, Antwerpen: Kluwer 1983, p. 327-329; Van den Steene 1963, p. 54-55, 104, 117; *Journal des Flandres* 8 en 16 februari 1830.

Het parlement verwerft zo heel wat meer macht. Politieke ministeriële verantwoordelijkheid tegenover het parlement wordt niet gedefinieerd, en dat het kabinet het vertrouwen van de parlementaire meerderheid moet hebben, wordt evenmin expliciet vermeld, maar die principes liggen wel in het directe verlengde van het contraseign. Via de tegenhandtekening nemen ministers immers de juridische verantwoordelijkheid van de regeringsdaden op zich. Hoewel Leopold I zich daar nog sterk tegen zal verzetten, kan er in principe een praktijk groeien waarbij een kabinet de uitdrukking van de parlementaire meerderheid wordt. Ministers die tijdens hun ambtsperiode strafrechtelijke feiten hebben gepleegd, moeten voor het Hof van Cassatie verschijnen, en zoals in de Grondwet van 1815 is vermeld, moet het parlement daarmee instemmen.[67] Meerdere garanties omringen tevens het parlementaire budgetrecht. Het is gedaan met de tienjaarlijkse begrotingen, die zijn voortaan jaarlijks, en legeruitgaven moeten eerst het parlement passeren. Belastingen dienen hoe dan ook het akkoord van beide Kamers te krijgen. Het parlementaire initiatiefrecht blijft bestaan, de Senaat krijgt dat nu ook en er wordt tevens in een amenderingsrecht voorzien. Dat er tijdens de gezagscrisis van 1829-1830 in de commissies ook al onderhandeld werd tussen regering en Kamer, wordt nu geofficialiseerd. Het petitierecht blijft uiteraard gehandhaafd en de idee om het Engelse voorbeeld te volgen en het parlement enquêterecht te geven, krijgt zijn beslag. De openbaarheid van de zittingen geldt voortaan voor beide Kamers, en een veel grotere groep (een derde) moet nu akkoord gaan om met gesloten deuren te kunnen vergaderen. Ambtenaren en magistraten mogen zoals in 1815 in het parlement zetelen, maar moeten als ze benoemd worden wel herverkozen worden. De onverenigbaarheid haalt het dus niet, meer zelfs, er zal ook in België zoals in Frankrijk een ambtenarenparlement ontstaan dat de regering ondersteunt. Sancties tegen wie dat niet doet, zoals onder Willem I, zijn evenmin uitgebannen.[68] Kortom, van een constitutionele monarchie waarin het parlementarisme een doorslaggevende factor is, kan men onmiddellijk na 1830 nog niet echt spreken, maar dat de Grondwet de principes vastlegt die dat op langere termijn wel mogelijk maken, is duidelijk. In vergelijking met de situatie onder het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden zijn er op dit vlak alleszins flinke stappen voorwaarts gezet.

Laat ons tot slot naar de vrijheden kijken. Vrijheden die al in de Grondwet van 1815 waren opgenomen, blijven uiteraard behouden. Individuele vrijheid, eigendomsrecht, onschendbaarheid van de woning, gelijkheid van alle burgers zijn er voorbeelden van. Hoe vrijheid van mening en recht op verenigen via de uniestrategie gekoppeld werd aan vrijheid

67 U. Müssig, 'L'ouverture du mouvement constitutionnel', *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis* 2011, p. 491; P. Harsin, 'La constitution belge de 1831 et la responsalibilté ministérielle', *Revue d'histoire politique et constitutionnelle* 1937, p. 167-174; Van den Steene 1963, p. 53, 107, 112, 114, 117; Huyttens 1844, p. 201-203, 208-211, 232-234, 246, 255.

68 Van Sas 2005a, p. 423; Van Sas 1982, p. 442; Van den Steene 1963, p. 52, 107-109, 111, 119; E. Witte, 'Het Belgische ambtenarenparlement, 1830-1848', *Revue belge de philologie et d'histoire*1981, p. 828-882; Huyttens 1844, I, p. 124-125, 132.

van godsdienst en eredienst, zagen we al. Dankzij deze strategie zijn beperkende maatregelen zelfs uit den boze. Vrije meningsuiting blijft ook voor niet-katholieken gewaarborgd. Naar drie vrijheden gaat in 1830 speciale aandacht: taalvrijheid, persvrijheid en vrijheid om te vergaderen. De taalvrijheid krijgt nu een plaats in de Grondwet. Omdat taalverschillen inherent waren aan de samenstelling van het koninkrijk, werden ze indirect gewaarborgd door de Grondwet van 1815, maar het spreekt vanzelf dat de Franstalige elite er nu niet langer van wil weten om Nederlands in onderwijs, administratie en gerecht in de zuidelijke Nederlandstalige provincies verplicht te maken en zich hiertegen grondwettelijk afschermt. De persvrijheid blijft uiteraard ook gehandhaafd, maar niet de artikelen of wetten die aanleiding gaven tot Van Maanens verafschuwde repressie. Toch haalt het verbod op preventieve maatregelen het niet. Drukkers, uitgevers en distributeurs blijven verantwoordelijk, zij het dat die verantwoordelijkheid voortaan getrapt is: is een auteur gekend, dan kan hij vervolgd worden, is dat niet het geval, dan de drukker, enzovoort. Beleidskritiek zal ook na 1830 binnen de uitgetekende institutionele grenzen moeten gebeuren. Orangisten en republikeinen zullen ervan kunnen meespreken. Beperkte vergaderingen en bijeenkomsten krijgen grondwettelijke bescherming, maar grote manifestaties in de openlucht niet. Die zijn onderworpen aan voorafgaande preventieve maatregelen en politiewetten.[69] De standpunten van de centrumfiguren en de conservatieven domineren ook op dit vlak. Wel zorgen de grondwetgevers ervoor dat al deze vrijheden in één onderdeel ondergebracht worden: de Belgen en hun rechten. Het belang van de grondwettelijke vrijheden komt op die manier sterker tot uiting dan dit in 1815 het geval was.

## 5 Een nabeschouwing

Aangeven welk percentage artikelen uit de Grondwet van 1815, of uit de Franse constituties en het Engelse systeem, afkomstig zijn om de bronnen van de Belgische Grondwet van 1831 te duiden heeft niet zoveel zin, zo leert ons de evolutie van de drie onderzochte kernthema's.[70] De Grondwet van 1815 is de basis én het ijkpunt van heel het transformatieproces. Niet meer maar ook niet minder. Fundamentele moderne concepten klimmen al tot 1814 op, of worden in 1815 geïntroduceerd. Burgerlijke vrijheden, vrije meningsuiting, representatie via verkiezingen, iedere man verkiesbaar, het parlement dat de natie vertegenwoordigt, gedeelde wetgevende macht, parlementaire controle: ze zijn er alle in opgenomen en blijven uiteraard in 1831 behouden. De aanvullingen en amenderingen uit 1831 kunnen evenmin begrepen worden zonder de interactie met de grondwetgevers van 1815 en de regering en zonder de constitutionele discussies die eruit voortvloeien. Onderlegde, kritische en creatieve interpretatoren grijpen daarbij naar de theorieën en concepten van

69 Delbecke 2012, p. 63-69, 86-87, 95; Van den Steene 1963, p. 50-51, 125; Gilissen 1968, p. 123-124.
70 Gilissen 1968, p. 132.

politieke ideologen of naar modernere buitenlandse praktijken, die ze grondig bestuderen. De meesten onder hen zijn daar al vanaf 1815 mee bezig. Het voorbereidend werk komt via dit oppositie voeren tot stand en vooral dankzij de radicalisering ervan. Daaruit ontwikkelen zich de concrete voorstellen die ze in 1830-1831 samen met de basiselementen tot één geheel smeden. De teksten van de verschillende constituties hebben ze nodig voor de precieze formuleringen. Ze putten er dan ook systematisch uit. Het verklaart ook waarom het ontwerp van Grondwet in een recordtempo tot stand komt. Op een vrij behoedzame wijze worden alle elementen met elkaar in balans gebracht Politiek-ideologische krachtsverhoudingen zijn immers bepalend, evenals de primaire opdracht om de revolutie te consolideren. Fundamentele verschillen moeten dus beslecht worden of, als men er niet uit geraakt, aan de wetgever worden overgelaten.

Hoe cruciaal de rol van de Grondwet van 1815 is, blijkt bovendien uit de wijze waarop ze het politieke denken en handelen tussen 1815 en 1831 domineert. De conflicten rond haar totstandkoming in 1815 en rond haar aanvaarding in datzelfde jaar leveren er interessante voorbeelden van. Ze is vrij snel de kern van het politieke bestel. In het oppositie voeren komt dat overduidelijk tot uiting. In 1815 gaan de conflicten uitsluitend om haar inhoud, maar daarna wordt de Grondwet ook de inzet van de oppositie, gaan de debatten om haar en zoeken zowel liberalen als katholieken haar bescherming op, zelfs als deze laatsten haar voordien aangevallen hebben. Oppositie wordt in haar naam gevoerd en ze is het onderwerp van de discussies die steeds binnen haar raam plaatshebben. Er worden constitutionele constructies gebouwd die als oppositiewapen worden ingeschakeld. De onderwijsvrijheid en de ministeriële verantwoordelijkheid staan er model voor. De Grondwet zal zelfs in het middelpunt van de uniestrategie verschijnen en tijdens de gezagscrisis van 1829 bijzonder hoog op de politieke agenda staan.

Deze fenomenen kunnen beter begrepen worden als we er rekening mee houden dat het steeds om interpretatieverschillen gaat, om de spanning tussen de principes en de algemene bepalingen en hoe ze worden ingevuld en toegepast. In de Grondwet van 1815 zijn meerdere concepten voor verschillende uitleg vatbaar, terwijl over de politieke taal evenmin altijd eensgezindheid bestaat. Tolerantie, volkssoevereiniteit en heerlijkheid zijn drie mooie voorbeelden. De geest van de wet is dan weer een begrip waar men vele kanten mee uit kan. De koning en Van Maanen gaan daar erg ver in. Zo geeft het anterioriteitsprincipe volop voedsel aan de hele oppositie, en worden het onderwijs- en het persbeleid de steen des aanstoots van respectievelijk katholieken en liberalen. De koning die de Grondwet misbruikt, staat op die manier centraal in het discours dat in 1830 doorwerkt. De nieuwe Grondwet zal echter in hetzelfde bedje ziek zijn en eveneens wegens interpretatieverschillen conflicten oproepen. De heftige strijd tussen liberalen en katholieken is erop gebaseerd en zal heel de negentiende eeuw domineren.

Tot slot: welk beeld levert de vergelijking tussen beide grondwetten op? Zelfs al hebben we slechts drie kernthema's onderzocht, toch kan niet ontkend worden dat het transfor-

matieproces tussen 1815 en 1831 de Grondwet heel wat moderner heeft gemaakt. In de eerste plaats omdat wat er nog overbleef van aristocratische privilegies verdwijnt: ridderschappen, standenkiesrecht, een zuidelijke adelskamer en Provinciale Staten als sluizen naar de Kamer van Volksvertegenwoordigers. De adellijke positie is in 1831 zonder meer teruggedrongen. Door de afschaffing van het getrapte kiesstelsel sluit het representatieve systeem voortaan ook wat dichter bij de samenleving aan. Het monarchale karakter wordt behoorlijk afgezwakt in het voordeel van het parlement. Dat krijgt in 1815 ook al fundamentele bevoegdheden, maar in 1831 worden deze uitgebreid, en ook al kan men niet van een parlementaire monarchie spreken, er zijn alleszins garanties dat ze zich verder kan ontwikkelen. De koninklijke macht is duidelijk aan banden gelegd en de publieke opinie beter beschermd. Het pragmatisch conservatisme dat in de constituante ruim aanwezig is, zorgt dan weer voor het behoud van een aantal conservatieve elementen: de keuze voor de monarchie, de adelsverheffing door de vorst, de Senaat die via een omweg de adel bevoordeelt, de hoge kiescijns die de Kamer haar elitair karakter laat behouden, de verenigbaarheid tussen ambtenaren en mandatarissen: de Grondwet van 1815 droeg de kenmerken van de restauratie, die van 1831 de karakteristieken van het vroege liberalisme.[71] 'Tant de sang pour si peu de choses', is dan ook de gekende reactie van de republikeinse democraat De Potter. De katholieken daarentegen boeken in 1831 wel heel wat resultaten. Het seculiere model dat zeer tot hun ongenoegen in en na 1815 volop was doorgebroken, wordt sterk afgezwakt. Niet dat de vrijheid van mening in het gedrang komt, maar met de hulp van het vrijheidsconcept slagen de katholieken erin garanties af te dwingen die vrij uniek zijn in Europa.

71 H. Dippel, 'Modern constitutionalism. An introduction to a history in need of writing', *Tijdschrift voor rechtsgeschiedenis* 2005, p. 155-165.

# Het ingesleten pad. Over de betekenis van de Grondwet van 1815

*Remieg Aerts*

## 1 Inleiding

Formeel leven Nederlanders nog onder de bepalingen van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815. Zo staat het tot op heden aan het hoofd van ook de laatste editie van de Grondwet.[1] Sedert 1815 is die grondwet alleen herzien, nooit vervangen. Daarmee behoort Nederland inmiddels, met de Verenigde Staten en Noorwegen, tot de landen met de langste continue constitutionele traditie.[2] Inmiddels lijkt de verdere ontwikkeling vanuit de Grondwet van 1815 wel zo ongeveer tot stilstand te zijn gekomen. De functie van de Grondwet is veranderd; het is geen richtinggevend document meer, veeleer een soort garantiebewijs dat veilig in de la ligt.[3]

Op het eerste oog lijkt die lange continuïteit een goede zaak. Grondwetten ontlenen hun legitimiteit voor een belangrijk deel aan hun diep gevestigd, historisch karakter. Maar er is een keerzijde. Dat de Grondwet zich in de laatste decennia weinig meer ontwikkelt, wordt niet alleen veroorzaakt door de moeizame herzieningsprocedure. Een verklaring ligt ook in de vorm en opzet die in 1814-1815 gekozen is.

Ik zal dat tonen in het hierna volgende betoog. Ten eerste moeten we kijken naar de aard en de intenties van de Grondwet van 1815. Deze vormden een reactie op wat daaraan voorafgegaan was, in het bijzonder de eerste constitutie die Nederland als staatsverband vestigde: de Staatsregeling van 1798. Die eerste grondwet, uit de periode van de Bataafse Revolutie, is relevant voor het begrip van wat de grondwetmakers van 1814-1815 wel en niet wilden. Ten tweede is de vorm of redactie van de grondwetten van 1814 en 1815 van belang. En dan is er ten derde de doorwerking van het toen gekozen grondwetsmodel. Die

1 *De Grondwet van Nederland*, Amsterdam 2006 en http://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2008-07-15 (geraadpleegd 24 juni 2016).

2 H. Dippel (red.), *Verfassungen der Welt vom späten 18. Jahrhundert bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts. Quellen zur Herausbildung des modernen Konstitutionalismus* (13 dln.), München: Saur 2005-2010; D. Gosewinkel & J. Masing (red.), *Die Verfassungen in Europa 1789-1949. Wissenschaftliche Textedition unter Einschluss sämtlicher Änderungen und Ergänzungen sowie mit Dokumenten aus der englischen und amerikanischen Verfassungsgeschichte*, München: Beck 2006.

3 Vgl. K. van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke. Grondwetsherziening en staatsvernieuwing in naoorlogs Nederland (1945-1983)*, Amsterdam: Boom 2013; H. te Velde, 'De Nederlandse grondwet', in: *Grondwet*, 2006, p. 15-42.

deed zich vooral gelden in de Nederlandse Grondwet van 1848, de eerste majeure herziening, die enerzijds het hele zwaartepunt in de verhouding tussen de staatsinstellingen verlegde, maar anderzijds beslissend is geweest voor de continuering van het eenmaal gekozen model. Hierdoor is een 'padafhankelijkheid' ontstaan die zich tot op heden doet gelden.[4]

## 2 Historische context en bedoeling

De bedoelingen van de Grondwet van 1815 zijn alleen te begrijpen tegen de achtergrond van de voorafgaande revolutieperiode. De mannen die betrokken waren bij de totstandkoming van de Grondwet van 1814 en de aangepaste versie van 1815 hadden allemaal die periode intensief doorleefd. Gijsbert Karel van Hogendorp, de voornaamste architect, die het grondplan aanleverde vanuit de schetsen die hij al in 1812-1813 in zijn studeerkamer gemaakt had, was een verklaard tegenstander geweest van alle revolutionaire en napoleontische regimes sinds 1795.[5] Hij was niet de enige. Het merendeel van de twaalf notabelen die in 1814 onder zijn leiding de nieuwe Grondwet opstelden, was overtuigd orangist en had tussen 1795 en 1813 geen functies in het landelijk openbaar bestuur vervuld. Een aantal van hen behoorde jarenlang tot de entourage van prins Willem Frederik in zijn Duitse ballingsjaren.[6]

De Nederlands-Belgische grondwetscommissie van 1815 was op dit punt gemengder.[7] Van de Nederlandse leden had de helft – C.T. Elout, W.F. Röell, C.F. van Maanen, W. Queynsen en J.H. Mollerus – min of meer ijverig gediend onder de Bataafse, Franse en napoleontische regimes, zeker toen deze zich in centralistische en sterk executieve richting bogen. Ook van de Belgische leden hadden in elk geval P.C.G. de Coninck, J.F. Gendebien, B.J. Holvoet, O. Leclercq en J.J. Raepsaet in het Frans-napoleontische bestuur hogere functies bekleed. Willem Frederik, de prins van Oranje, die in november 1813 als

4 P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton UP 2004; over het neo-institutionalisme in relatie met de Grondwet: Van Leeuwen 2013, p. 14-17. Zie ook: H. te Velde, *Van regentenmentaliteit tot populisme. Politieke tradities in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2010.

5 H. van der Hoeven, *Gijsbert Karel van Hogendorp. Conservatief of liberaal?*, Groningen: Tjeenk Willink 1976; D. Slijkerman, *Wonderjaren. Gijsbert Karel van Hogendorp, wegbereider van Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2013.

6 Korte biografische informatie op de website van het Parlementair Documentatie Centrum: www.parlement.com.

7 De samenstelling van de commissie in H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet. Bronnenverzameling* (2 dln.), Den Haag: Rijks Geschiedkundige Publicatiën 1908-1909, deel II, p. 69-71, 151-152. Zie ook H.T. Colenbrander, 'Gijsbert Karel in zijn rijpen leeftijd', in: H.T. Colenbrander, *Historie en leven*, Amsterdam: P.N. van Kampen 1915, p. 192-194; B.D.H. Tellegen, *De wedergeboorte van Nederland*, Groningen: Wolters 1913, p. 99-108.

soeverein mocht terugkeren, had zelf in Fulda een bestuurlijke carrière gemaakt onder het gezag van Napoleon en was een bewonderaar van diens bestuurskracht.[8]

In 1815 namen zij de ervaringen van de afgelopen twintig jaar mee. Voor een deel waren zij de erfgenamen van de revolutietijd, voor een ander deel was het hun besliste bedoeling de principes en praktijken van vooral de periode 1795-1801 zo veel mogelijk uit te bannen. Bestond er bij sommige leden een zekere liberaliteit, waardering voor de meer democratische aspecten van de revolutiejaren had nagenoeg geen van allen overgehouden aan de gebeurtenissen. Bij een deel van de commissie was er steun voor een centraal geleid en sterk uitvoerend bestuur, terwijl andere leden meer dachten aan het terugbrengen van elementen van het ancien regime.

De Staatsregeling van 1798 en de grondwetten van 1814 en 1815 behoren tot verschillende 'constitutionele culturen'.[9] De Staatsregeling van 1798, die door middel van een kleine Haagse staatsgreep in januari 1798 werd doorgedrukt, behoorde tot het type van de revolutieconstituties naar het Franse model van 1791.[10] Het uitgangspunt vormden de Rechten van de Mens en van de Burger, die in 1795 in een aangepaste Nederlandse versie waren verschenen, en het idee van het *Contrat Social*. De Staatsregeling definieerde voor het eerst een Nederlandse ('Bataafse') natie en een eenheidsstaat. De Staatsregeling opende met een Proclamatie, waarna Algemene Beginselen volgden en Burgerlijke en Staatkundige Grondregels. Een uitgebreide rechtencatalogus stond dus voorop. Volkssoevereiniteit was de expliciete grondslag van het bestel. Alle leden van de samenleving, voorheen inwoners van een provincie, lid van een stand, lid van de publieke of van een gedoogde kerk en in het bezit van het klein, het groot of helemaal geen stadsburgerschap, werden in één keer staatsburgers op gelijke voet, met gelijke rechten. De wetgevende vergadering was de hoogste macht; de uitvoerende taken werden van daaruit gedelegeerd aan commissarissen. Er was geen staatshoofd.

Het was duidelijk: de Staatsregeling van 1798 had een scheppende bedoeling. Niet alleen werden op bijna performatieve wijze een soevereine Bataafse natie, een eenheidsstaat en tal van fundamentele rechten geproclameerd, de Grondwet bedoelde legitimiteit en vorm te geven aan een nieuwe tijd en een nieuw bestel. Die werden verondersteld naar de

---

8 J. Koch, *Koning Willem I 1772-1843*, Amsterdam: Boom 2013, hoofdstuk 2.

9 S. Hensel, 'Constitutional Cultures in the Atlantic World during the "Age of Revolutions"', in: S. Hensel e.a. (red.), *Constitutional Cultures: On the Concept and Representation of Constitutions in the Atlantic World*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing 2012, p. 3-18; H. Vorländer, 'What is "Constitutional Culture"?', in: Hensel e.a. (red.), *Constitutional Cultures: On the Concept and Representation of Constitutions in the Atlantic World*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing 2012, p. 21-42.

10 J. Rosendaal (red.), *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk 1798. De eerste grondwet van Nederland*, Nijmegen: Vantilt 2005; L. de Gou (red.), *De Staatsregeling van 1798. Bronnen voor de totstandkoming* (2 dln.), Den Haag: Rijks Geschiedkundige Publicatiën, Kleine Reeks 65 en 67; W.R.E. Velema, 'Revolutie, republiek en Constitutie. De ideologische context van de eerste Nederlandse Grondwet', in: N.C.F. van Sas & H. te Velde (red.), *De eeuw van de grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, Deventer: Kluwer 1998, p. 20-44; N. van Sas, *Bataafse Terreur. De betekenis van 1798*, Nijmegen: Vantilt 2011.

constitutionele normen toe te groeien. De Staatsregeling was toekomstgericht, niet meer zoals de oude constituties een verzameling van gegroeide en verworven rechten.[11]

We weten hoe het gegaan is. In 1801, 1805 en 1806 volgden onder napoleontische regie nieuwe grondwetten.[12] Met die van 1806, die de instelling van het Koninkrijk Holland begeleidde, waren de uitgangspunten van 1798 al ver verwijderd geraakt. Nu werd een sterk uitvoerend, centraal en monarchaal bestel gevestigd. Voor het eerst werd deze grondwet ook niet meer aan enige vorm van volksraadpleging onderworpen. Een vertegenwoordigend lichaam trad daarvoor in de plaats. Nederland was in deze ontwikkeling geenszins bijzonder, integendeel. Deze wending naar een 'monarchaal constitutionalisme' deed zich rond 1806 algemeen voor in de gebieden onder napoleontische invloed.[13]

Op deze erfenis bouwden de grondwetmakers van 1814-1815 voort. Zij hadden, al of niet met genoegen, de revolutie zien stranden. Inmiddels waren zij al bijna tien jaar gewend aan een centralistische, sterke uitvoerende macht in een monarchale sfeer en stijl. In de loop van twintig jaar had zich daaromheen een gemengde maatschappelijke en bestuurselite gevormd die was samengesteld uit oude regentengeslachten en nieuwe bestuursfamilies die op de voorgrond waren gekomen. De bredere publieke betrokkenheid bij politiek was na 1800 stilgevallen en uitgedoofd.

De Grondwet van 1814 en vervolgens die van 1815 is opgebouwd uit drie lagen van ervaringen en bedoelingen.[14] Om het fundament te begrijpen is het van belang dat Van Hogendorp het initiatief had. Hij had zijn in 1812-1813 geschreven 'Schets eener Constitutie' klaarliggen, die het uitgangspunt werd voor alle verdere onderhandelingen. Van Hogendorp verwierp in elk opzicht de ideeënwereld achter de Grondwet van 1798. Hij wees echter niet de constitutionele idee als zodanig af, integendeel, hij was voorstander van een fundamenteel rechtsdocument dat de staatsmacht en de instituties zou ordenen en binden. Wat hij verwierp, was het ontwerpen van een constitutie vanuit de theorie, vanuit vermeend universele principes en vanuit algemene, abstracte rechten. Zijn voorstelling van een constitutie was meer die van de oude orde, een organische regeling van het bestuur vanuit historische en nationale tradities.[15]

---

11 Velema 1998, p. 28; Van Leeuwen 2013, p. 22-31.

12 M. van der Burg, *Nederland onder Franse invloed. Culturele overdracht en staatsvorming in de napoleontische tijd 1799-1813*, Amsterdam: Bataafse Leeuw 2009; A. Jourdan, 'Politieke en culturele transfers in een tijd van revolutie. Nederland 1795-1805', *Bijdragen en Mededelingen betreffende de Geschiedenis van Nederland / The Low Countries Historical Review* (hierna: *BMGN-LCHR*) 2009, afl. 4, p. 559-579.

13 M. Kirsch, *Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp – Frankreich im Vergleich*, Göttingen: Vandenhoeck und Ruprecht 1999.

14 B. van Poelgeest, 'Tussen oud en nieuw: het ontwerpen van de grondwet als een rechtshistorisch mozaïek', in: I. de Haan, P. den Hoed & H. te Velde (red.), *Een nieuwe staat. Het begin van het Koninkrijk der Nederlanden*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2013, p. 67-75.

15 N.C.F. van Sas, 'De representatieve fictie. Politieke vertegenwoordiging tussen oude orde en moderniteit', *BMGN-LCHR* 120, afl.3, p. 397-407; N.C.F. van Sas, 'Onder waarborging eener wijze constitutie. Grondwet en politiek 1813-1848', in: Van Sas & Te Velde 1998, p. 118-120.

In een uitgebreide toelichting bij de Grondwet van 1814, gebaseerd op Van Hogendorps 'Schets', werd expliciet terugverwezen naar en aansluiting gezocht bij 'de oude constitutie', het woord dat in de achttiende eeuw gebruikt was om het bestel sinds 1579 te omschrijven. In dit verband refereerde de tekst aan de Engelse constitutionele ontwikkeling. Die weg van geleidelijke verbetering vanuit 'onze oude gewoonten en regten' moest worden hernomen. Dit proces was afgebroken door 'de inval der Franschen' in 1795 en ten slotte de Inlijving. Toen dan in 1813 de Prins van Oranje 'hersteld' werd, zoals het in de toelichting heet, was een nieuwe, verbeterde vorm van de 'oude constitutie' nodig, zonder de 'gebreken' van de oude Republiek van gewesten, maar 'met meest mogelijk behoud van oude gewoonten, regten, ampten, en zelfs namen, als waaraan de natie zozeer gehegt is'.[16]

In dit principe was de invloed van Montesquieu onmiskenbaar.[17] Dat gold ook voor het herstel van een gedecentraliseerde bestuursorde maar onder een centrale leiding en voor het streven naar een *gouvernement mixte* met een monarch, een versterkt aristocratisch element en een vertegenwoordiging van het volk. Om dat aristocratische element te versterken was nodig dat de oude en nieuwe bestuurselites gezamenlijk een nieuwe adelstand gingen vormen. Het is evident dat Van Hogendorps Grondwet, die terugverwees naar de Bourgondische orde van een monarchaal gezag, een standenvertegenwoordiging en herkenbare historische provincies binnen een staatsverband, een geheel van *invented traditions* vormt.[18]

Het nationaal-historische argument stond voorop. Als oude orangist wilde Van Hogendorp de stadhouderlijke familie in een monarchale rol, met daaromheen een notabele vertegenwoordiging van de belangen van het land. Die vertegenwoordiging moest wortelen in een provinciaal gebonden aristocratie – die overigens een verdienstenaristocratie mocht zijn –, de steden en het platteland. Het was een organisch, historisch evenwichtsstelsel. De vertegenwoordiging was gedacht als een adviserend lichaam, dat in goed overleg met de besturende vorst diens beleid zou ondersteunen en draagvlak zou verlenen, maar ook waar nodig tegenwicht zou kunnen bieden. Elke democratische suggestie was in dit monarchaal-notabele bestel uitgebannen.

In deze opzet konden de soevereine vorst Willem en de Nederlandse leden van de grondwetscommissie van 1814 zich in hoofdzaak wel vinden. Pragmatische bestuurders zoals Elout, Van Maanen en Röell, die wel aan voorafgaande regimes hadden meegewerkt, deelden Van Hogendorps antiquiserende behoeften niet, maar hun inzet was het vastleggen van een nationale monarchie en vooral van een centraliserende bestuurlijke, moderne staat. Dit vormt de tweede laag. Evenmin als Van Hogendorp waren zij erin geïnteresseerd

16 De toelichting, van Van Hogendorp, is integraal opgenomen in Colenbrander 1908-1909, deel I, p. 57 en bij de documentatie rond de Grondwet van 1814 op www.denederlandsegrondwet.nl.

17 A. de Dijn, '"In overeenstemming met onze zeden en gewoonten". De intellectuele context van de eerste Belgische constitutie (1815-1830)', *BMGN-LCHR* 2002, afl. 1, p. 25-45.

18 Van Sas 1998, p. 118.

burgerlijke rechten en vrijheden te definiëren. De Grondwet van 1814 was bedoeld als document om het openbaar bestuur te ordenen, een staat in te richten. De burgerlijke rechten werden geacht hun bescherming te vinden in de gevestigde, betrekkelijk tolerante traditie van bestuur en maatschappij. De Grondwet was de plaats niet om zulke zaken vast te leggen. Elzinga heeft de grondwetten van 1814 en 1815 wel getypeerd als 'organisatiewet'.[19]

De derde laag ten slotte werd in 1815 toegevoegd door de Belgische leden van de grondwetscommissie. Zo verschillend als zij waren, hadden zij een aantal concrete belangen te verdedigen. Maar vooral waren zij zich veel meer bewust van het belang om burgerlijke rechten en vrijheden constitutioneel te garanderen. Er was voor hen geen reden zulke zaken maar over te laten aan vermeende Hollandse tradities. Zij redeneerden principiëler, deden een beroep op eerder constitutioneel recht en brachten een nieuw element in de constitutionele discussie: het gebruik van de Grondwet om rechten te beschermen en te garanderen, zoals de vrijheid van drukpers en het recht van petitie. Maar hun wens om een catalogus van 'dispositions générales' op te nemen, haalde het niet. Juist om geen nadruk op dit aspect te leggen werden de grondrechten – zoals de gelijke benoembaarheid tot alle ambten, de bescherming voor iedereen binnen het koninkrijk, de rechtsbescherming en rechtstoegang, de voorwaarden voor onteigening, de godsdienstvrijheid en gelijke bescherming van alle godsdiensten, de drukpersvrijheid en het petitierecht – over alle hoofdstukken van de Grondwet verstrooid. Ze waren er wel, maar zo min mogelijk zichtbaar.[20]

Ook deze aangepaste grondwet ging vergezeld van een toelichtende tekst. Opnieuw beklemtoonde de commissie dat deze constitutie de vrucht was van geschiedenis en ervaring, geen schepping van het abstracte 'vernuft' of van een 'trotsche waan om in alles te willen voorzien, alles te regelen'. Zij was 'berekend naar de behoeften der natie in het begin der negentiende eeuw' en liet ruimte 'aan de ondervinding van lateren tijd' om het stelsel geleidelijk te verbeteren.[21] Hier werd, met andere woorden, een institutioneel pad geopend, met de uitdrukkelijke bedoeling dat toekomstige generaties het nationale en historische traject zouden blijven bewandelen.

19 D.J. Elzinga, 'De betekenis van de Nederlandse grondwet in de 19de eeuw', in: Van Sas & Te Velde 1998, p. 81-95.

20 C.J.H. Jansen, 'Klassieke grondrechten. Achtergrond en ontwikkeling, 1795-1917', in: Van Sas & Te Velde 1998, p. 96-112.

21 Rapport presenté au Roi, par la commission chargée de la révision de la loi fondamentale des Pays-Bas-Unis, 13 juli 1815, in: Colenbrander 1908-1909, deel II p. 549-560. De Nederlandse versie van de tekst is opgenomen op www.denederlandsegrondwet.nl.

## 3 Hoe functioneerde de Grondwet 1815?

Kijken we nu naar de functie die in 1815 aan de Grondwet werd toegedacht en naar het daadwerkelijk functioneren ervan na 1815, dan moeten we vaststellen dat de Grondwet van 1815, ondanks haar conservatieve strekking, wel degelijk behoort tot het scheppende en richtinggevende type, zoals die van 1798, 1848 en in zekere zin ook die van 1983 dat geweest zijn. Hier werd immers, hoewel hybride en met restauratieve bedoelingen, een nieuw staatsbestel in gang gezet, vanuit feitelijk nieuwe principes. Alleen al de status van een constitutioneel document, dat de grondslag van alle wetgeving zou vormen en alle staatsmachten, ook de positie van de soeverein, door hun taakomschrijving bond, was een erfenis van de revolutietijd. Hier werd een nieuw gezag gecreëerd dat door alle partijen geaccepteerd werd.[22]

En ondanks alle beleden afkeer van 1798 handhaafde de Grondwet een aantal belangrijke uitgangspunten. Er veranderde niets aan de verworvenheid van de nationale eenheidsstaat, waarbinnen de provincies een subalterne bestuurslaag bleven. Ook bleef het gelijke staatsburgerschap. De terugkeer van 'standen' beperkte zich tot de verkiezingsprocedure, maar had verder geen enkele betekenis. Ten opzichte van godsdienstige gezindheid en kerkelijke organisatie bleef de staat een neutraal en superieur gezag. De kerken werden voortaan genootschappelijke organisaties binnen de staat, en de religieuze gezindheid van de burgers was niet formeel van invloed op hun burgerschapsrechten. En hoe ver de Grondwet de burgers op lokaal, provinciaal en landelijk niveau ook verwijderd hield van invloed op het bestuur, in de Grondwet als zodanig lag de impliciete erkenning van een verdrag tussen natie en koninklijk gezag, en de erkenning van de voorwaardelijkheid van dat gezag.

Wat het functioneren van de Grondwet betreft, men kan niet zeggen dat zij functies en taken niet omschreef.[23] Zij liet alleen zeer veel aan de koning over en bovendien aan de praktijk. Willem I, die vooral bestuurder wilde zijn, zette al spoedig die praktijk geheel naar zijn hand en kreeg daarvoor alle ruimte.[24] Zijn regering nam daardoor het karakter aan van een besluitenregering, zeker na 1818, toen de zogeheten 'Blanketwet' hem in staat stelde veel zaken bij algemene maatregel van bestuur te regelen.[25] Er bleef bovendien onduidelijkheid over de verhouding tussen vorst en grondwet. De Grondwet van 1815

22 Elzinga 1998, p. 83-85.

23 Over de praktijk van de Grondwet, zie: J. van Zanten, 'Die Niederlande', in: W. Daum e.a. (red.), *Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel. Bd. 2: 1815-1847*, Bonn: Dietz Verlag 2012, p. 433-483; I.J.H. Worst, 'Koning Willem I. Het begin van "ons grondwettig volksbestaan"', in: C.A. Tamse & E. Witte (red.), *Staats- en natievorming in Willem I's koninkrijk (1815-1830)*, Brussel/Baarn: VUBPress/Bosch & Keuning 1992, p. 56-75.

24 Koch 2013; N.C.F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit 1750-1900*, Amsterdam: AUP 2004, p. 413-435.

25 Van Zanten 2012, p. 457-458.

gold niet als geoctrooieerd, maar in toenemende mate interpreteerde Willem I zijn soevereiniteit als voorafgaand aan de Grondwet. Hij had in een grondwet bewilligd. Hij had een binding in een 'wyze constitutie' *willen* aangaan. Zo probeerde hij toch de gedachte terug te dringen dat ook zijn koningschap zijn gezagstitel en omschrijving ontleende aan dat rechtsdocument.

J.R. Thorbecke, die als Leids hoogleraar in de jaren 1830 begon aan zijn wetenschappelijk-kritisch commentaar op de Grondwet, stelde vast dat de Grondwet eigenlijk niet werkte.[26] Als normstellend systeem en als kader voor wetgeving functioneerde de Grondwet gebrekkig. De oorzaak vond hij deels in tekortkomingen van de Grondwet zelf, die functies, machten en taken onvoldoende scheidde en ordende. Maar het probleem van de Grondwet was vooral dat zij functioneerde binnen een bestuurlijke praktijk of cultuur die nog geen helder onderscheid kende tussen privaat- en publiekrecht.[27] Bij allerlei overheidslichamen en ook in de functie van de koning zelf liepen private en publieke bevoegdheden door elkaar. Macht, sociaal gezag en publieke bevoegdheid waren deels nog particulier bezit of werden als zodanig opgevat, vanuit een lange traditie van regentenbestuur of corporatisme.[28] Privaatrechtelijke regelingen, oudere corporatistische organisatievormen, oudere stedelijke keuren en restanten Franse wetgeving golden allemaal nog naast en door elkaar. Ook het bestuursrecht was in deze periode nog weinig ontwikkeld. Thorbecke zelf heeft in de jaren veertig van de negentiende eeuw een begin gemaakt met de ontwikkeling van het publiek recht en het bestuursrecht. Binnen deze bestuurscultuur bleef de Grondwet in veel situaties een dode letter. Vandaar Thorbeckes kritiek dat de constitutie van 1815 nooit een 'nationale kracht' was geworden.[29] Men kende de Grondwet niet. Inderdaad bestond in de kwart eeuw na 1815 in Nederland geen levend grondwetsbesef.

De Grondwet van 1815 maakte van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden een typische restauratiemonarchie, zij het niet een van de meest progressieve. In een internationale vergelijking van Europese landen naar hun constitutie behoorde het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden tot de categorie van de getemperde monarchieën met een dominante uitvoerende macht. Tot die groep behoorden ook Frankrijk, Zweden, Württemberg en een paar andere Duitse staten. In landen als Noorwegen, Napels, Piemonte, Spanje en Portugal bestond in deze periode in principe al een dominantie van het parlement

26 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de grondwet* (2 dln.), Amsterdam: Johannes Müller 1839-1843.

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

28 Zie J. Drentje, 'Thorbecke Revisited. De rol van het doctrinaire liberalisme in de Nederlandse politiek', *BMGN-LCHR* 126, afl. 4, p. 3-28, speciaal p. 11-15.

29 *Verslag der commissie, bij besluit van 17 maart jl. benoemd tot voordragt van een volledig ontwerp van grondwetsherziening*, Den Haag: Landsdrukkerij 1848; Van Sas 2004, p. 459-480.

binnen de duale machtsstructuur.[30] Dat model zou na 1830 algemener worden, in Nederland pas na 1848.

## 4 De macht van de structuur

Hoe monarchaal de grondwetten van 1814 en 1815 waren, of hoezeer zij het Verenigd Koninkrijk als monarchale staat presenteerden, blijkt alleen al uit hun opzet of architectuur. De Grondwet van 1814 opende, zonder voorafgaande verklaring van beginselen, met het hoofdstuk over de 'soevereine vorst' en het regelen van de troonopvolging. Het eerste hoofdstuk omvatte 51 artikelen, allemaal over aspecten van de monarchie. Ruim een derde van de in totaal 146 artikelen betrof dus regelingen met betrekking tot de monarchie, van de opvolging, het inkomen, de voogdij, het regentschap en de inhuldiging tot aan de Raad van State, de ministeriële departementen en de koninklijke bevoegdheden. De overige staatslichamen kwamen op eerbiedige afstand. In het tweede hoofdstuk volgden de Staten-Generaal, vanaf artikel 52: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche Volk.' Het derde hoofdstuk behandelde de provincies, het vierde Justitie, het vijfde Financiën, het zesde Defensie, het zevende Waterstaat, het achtste Godsdienst, Onderwijs en Armbestuur, en het Negende de regelingen in het geval van grondwetswijziging.

Bij de aanpassing in 1815 bleef deze hele structuur ongewijzigd. Er kwam alleen een kort nieuw eerste hoofdstuk, dat omschreef wat en wie het nu vergrote Koninkrijk der Nederlanden omvatte. Het garandeerde iedereen binnen dit grondgebied gelijke bescherming van persoon en goederen, stelde alle ambten en bedieningen in principe voor alle Nederlandse ingezetenen open en kondigde aan dat de 'oefening der burgerlijke regten bij de wet bepaald' zou worden (artikel 5 Grondwet). Daarna volgden, conform de Grondwet van 1814, de eerdergenoemde hoofdstukken, met dat over de koning voorop. In de Grondwet van 1815 handelden 64 van de 234 artikelen over aspecten van het koningschap, nog steeds meer dan een kwart van het geheel. Pas in artikel 77 kwamen de Staten-Generaal aan de orde.

Het is belangrijk dat ook de eerste grote grondwetswijziging, die van 1848, nagenoeg deze hele structuur intact heeft gelaten. De Grondwet van 1848 heeft de status van een nieuw begin van het Nederlandse politieke bestel gekregen. De liberalen hebben in de tweede helft van de negentiende eeuw 'hun' grondwet wel op dat voetstuk gehesen, maar aanvankelijk werd een dergelijke suggestie vermeden. Juist omdat de herzieningscommissie-Thorbecke op 17 maart 1848 door koning Willem II op een volstrekt irreguliere, eigenmachtige manier werd ingesteld, zelfs zonder het verplichte ministeriële contraseign, hechtte de commissie van vijf liberalen eraan de grondwetsherziening zo min mogelijk

30 W. Daum, 'Europäische Verfassungsgeschichte 1815-1847. Eine vergleichende Synthese', in: Daum 2012, p. 78-79.

een revolutionair aanschijn te geven.[31] De Grondwet van 1848 heeft het bestel wezenlijk veranderd, maar wilde vooral de indruk wekken dat het slechts een paar noodzakelijke aanpassingen betrof.

De herzieningscommissie begon haar werk dan ook niet met een discussie over grondslagen en principes, maar gewoon bij artikel 1, en volgde verder deze consequent artikelgewijze behandeling.[32] Zo had Thorbecke in 1839-1843 ook zijn *Aanteekening op de Grondwet* opgezet, zijn grote studie over de Grondwet van 1815. De grondwetsherziening van 1848 bouwde bovendien voort op het 'Negenmannenvoorstel' dat Thorbecke al in 1844 samen met acht andere liberalen had voorgelegd aan de Tweede Kamer, maar dat toen niet in behandeling was genomen. Het kon ook aansluiten bij de 27 wijzigingsontwerpen die al begin 1848 door een eerdere koninklijke commissie waren uitgewerkt en waarvoor wel een Kamermeerderheid bestond.[33]

Thorbecke beschouwde de grondwetsherziening van 1848 als 'eene nieuwe uitgaaf van het voorstel v. 1844'.[34] Dat mag juist zijn waar het een aantal belangrijke principes betreft, maar op het oog leek zij toch vooral op de constitutie van 1815 en de partiële herziening daarvan in 1840. Na 16 april was Thorbecke niet meer persoonlijk bij het herzieningsproces betrokken. Zijn rol was uitgespeeld. Hij moest knarsetandend toezien hoe de ministerraad en de Tweede Kamer in de volgende maanden nog van allerlei veranderden. De herziene Grondwet die uiteindelijk op 3 november 1848 werd afgekondigd, week op 43 punten af van zijn bedoeling of van het ontwerp van de commissie.[35]

Toch werd ook binnen de constitutionele opzet van 1815-1840 in 1848 veel bereikt met schijnbaar kleine middelen. De Grondwet van 1848 telde uiteindelijk 199 artikelen, waarvan er 62 nieuw of inhoudelijk aangepast waren. Daarvan waren er 18 belangrijk of wezenlijk voor het bestel of de samenleving, zoals de ministeriële verantwoordelijkheid, de versterking van de bevoegdheden van het parlement, het directe kiesrecht en de vrijheid van vereniging, van godsdienst, van onderwijs en van het briefgeheim. In het eerste hoofdstuk, nog steeds 'Van het Rijk en zijn Inwoners', bracht de Grondwet van 1848 vijf artikelen bijeen over burgerlijke rechten, drukpersvrijheid, petitierecht en de vrijheid van vereniging en vergadering. Op deze manier kregen ze een prominentere plaats, die herinnerde aan de Staatsregeling van 1798 en aan de Belgische en de Franse grondwetten.[36]

31 J.C. Boogman, *Rondom 1848. De politieke ontwikkeling van Nederland 1840-1858*, Bussum: Unieboek 1983, hfdst. 2; J. van Zanten, *Koning Willem II 1792-1849*, Amsterdam: Boom 2013, hfdst. 12.

32 Aantekening voor en verslag van de eerste vergadering van de Grondwetscommissie, 18 maart 1848, in: G.J. Hooykaas & F.J.P. Santegoets (red.), *De briefwisseling van J.R. Thorbecke. Deel V: 1845-1853*, Den Haag: Instituut voor Nederlandse Geschiedenis 1996, bijlage 24, p. 499-500.

33 Het voortraject in: Boogman 1983.

34 J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening der grondwet*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1921, p. 1.

35 R. Aerts, 'Thorbecke, de revolutie en de vormgeving van Nederland', in: F. Grijzenhout & P. Raedts (red.), *Deze lange eeuw. Metamorfosen van het vaderland 1780-1950. Opstellen voor Niek van Sas*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2015, p. 135-153.

36 Jansen 1998.

Overigens wordt in allerlei vakliteratuur nogal eens beweerd of herhaald dat de Grondwet van 1848 veel artikelen regelrecht aan de Belgische constitutie van 1831 zou hebben ontleend. Dat is nagenoeg nergens het geval, of het betreft artikelen die er ook al in 1815 in stonden. Thorbecke wees dit soort eclecticisme af. De burgerlijke rechten in het eerste hoofdstuk van de Grondwet van 1848 werden nu directer in verband gebracht met bepalingen rond het Nederlanderschap, inderdaad een van de eerste zaken die Thorbecke in een organieke wet zou gaan regelen.[37]

Maar verder? Net als in 1815 volgden ook nu na dit eerste hoofdstuk weer de 62 artikelen over het koningschap en pas vanaf artikel 74 in hoofdstuk 3 de eerste bepaling over de Staten-Generaal. Zo belangrijk als de Grondwet van 1848 dus geweest is voor de verdere ontwikkeling van het Nederlandse politieke bestel, zij heeft tevens bijgedragen aan de vorming van een wezenlijke 'padafhankelijkheid'. Instituties ontwikkelen zich doorgaans vanuit een eenmaal aangenomen uitgangspunt, principe of model. Dat voorliggende model draagt bij aan de herkenbaarheid, de acceptatie en de legitimiteit van de institutie, maar beperkt de ruimte voor wezenlijke veranderingen, of dwingt ertoe die veranderingen op te nemen binnen de bestaande hoofdvorm. Grondwetten vormen in het algemeen een voorbeeld van de werking van padafhankelijkheid, en grondwetsherzieningen zijn er bij uitstek een illustratie van. Met de decennia wordt het gezag van de Grondwet groter – wat overigens niet betekent dat de *invloed* ervan ook toeneemt –, maar wordt ook de historische vorm of opzet van dat document steeds bepalender.[38]

Na 1848 is de Grondwet herzien in 1887, 1917, 1922, 1938, 1948, 1953, 1956, 1963 en 1972. In al die herzieningen zijn de structuur en de meeste formuleringen ongewijzigd die van 1815 of tenminste van 1848 gebleven. Nog in 1972 volgde pas in artikel 88 van hoofdstuk 3 de eerste bepaling over de Staten-Generaal. Pas de Grondwet van 1983, die een voorbereidingstijd van zeventien jaar gekend heeft, brak met de oude opzet. Zij opent met een hoofdstuk 'Grondrechten', van 23 artikelen, en vat onder hoofdstuk twee, 'Regering', de bepalingen over het koningschap en de bewindspersonen samen. Maar ook nu volgt pas in hoofdstuk 3 in artikel 50 de bepaling: 'De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk.'[39]

37 M. Leenders, 'Loyaliteit en Nederlanderschap. Staatsburgerschapswetgeving tussen 1850 en 1895', *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2007*, Amsterdam: Boom 2007, p. 57-68; G.R. de Groot & M. Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 40-42.

38 Van Leeuwen 2013; Elzinga 1998.

39 J.J. Pelle, *In de staatsrechtelijke wereld. De politieke geschiedenis van hoofdstuk 1 van de Grondwet 1983*, Rotterdam/Deventer: Kluwer 1998.

## 5 De prijs van constitutionele continuïteit

Deze constitutionele padafhankelijkheid, dit institutioneel traditionalisme, is verantwoordelijk voor de manier waarop het Nederlandse politieke bestel zich heeft ontwikkeld sinds 1815. In constitutionele zin is Nederland, tot op heden, feitelijk een doorontwikkelde monarchale staat. Vanuit de getemperde monarchie van 1815 is Nederland in 1848 een duale monarchale staat met parlementair overwicht geworden. Die parlementair-monarchale staat is vervolgens via kiesrechtuitbreidingen gedemocratiseerd, een proces dat in 1917-1922 geformaliseerd werd door de vestiging van het algemeen kiesrecht.[40] Daarna heeft zich de democratische praktijk grotendeels uitgebreid in velerlei richtingen buiten de Grondwet om. En geleidelijk aan is het monarchale aandeel in de regering gereduceerd.

Maar op geen enkel moment in de Nederlandse constitutionele geschiedenis is de democratie woordelijk geïntroduceerd. Nooit is na 1814 de soevereiniteit geëxpliciteerd. Nooit meer na 1815 heeft Nederland zichzelf constitutioneel heruitgevonden of geherdefinieerd. Het is de prijs voor de betrekkelijke gelijkmatigheid van de politieke en sociale ontwikkeling. Er zijn ook landen die een heel andere, turbulentere en minder continue weg naar een moderne democratie hebben doorlopen.[41] Overigens zijn alle moderne democratieën, langs welke route ook gevormd, feitelijk doorontwikkelde vertegenwoordigende stelsels, een keuze die de uitkomst is geweest van de Amerikaanse en Franse Revoluties aan het einde van de achttiende eeuw.[42]

Voor de politieke praktijk lijkt het feit dat door het constitutionele traditionalisme de moderne democratie eigenlijk geen duidelijke en expliciete omschrijving gekregen heeft en de Grondwet een nogal onvolkomen kader vormt, geen heel groot probleem te zijn. Diverse staatscommissies hebben sinds 1983 moderniseringen of een heel andere opzet van de Grondwet voorgesteld.[43] Vooralsnog ontbreken de politieke steun en urgentie voor dergelijke aanpassingen. Een probleem vormt de Grondwet vooral voor overtuigde democraten en republikeinen, voor politicologen die telkens weer vaststellen dat wij een hybride en theoretisch onzuiver stelsel hebben, en voor staatsrechtjuristen die betreuren dat de praktijk zich ver buiten constitutionele kaders beweegt. Er is ook een positieve beoordeling mogelijk. De democratische praktijk heeft de Grondwet niet heel hard nodig. Politiek is pragmatisch en bedient zich ruimschoots van conventies en andere half-formele 'tussenruimten'.[44] En tegelijk is het een veilig idee dat er een grondwet in de la ligt, die haar hoogheid en gezag nu juist ontleent aan haar continuïteit en historiciteit.

---

40 H. Spoormans, *'Met uitsluiting van voorregt'. Het ontstaan van liberale democratie in Nederland*, Amsterdam: SUA 1988.

41 Diverse historische democratiseringsmodellen in Spoormans 1988.

42 B. Manin, *The principles of representative government*, Cambridge: Cambridge UP 1997.

43 *Rapport Staatscommissie Grondwet*, Den Haag 2010.

44 L. Verhey & G.J. Geertjes (red.), *De constitutionele conventie: kwal op het strand of baken in zee?*, Amsterdam: Boom 2016.

# De grondwetsherzieningsprocedure in 1815 en de latere ontwikkelingen in België en in Nederland

*Op het spanningsveld tussen rigiditeit en soepelheid*

*Jeroen Van Nieuwenhove & Wim Voermans*

## 1 Inleiding

We zouden overdrijven als we zouden zeggen dat de Grondwet van 1815, waarmee de eenwording van België en Nederland werd bezegeld, tot stand kwam onder een kwaad gesternte. Dat was zeker niet het geval. Maar echt 'gezellig' was de aanloop naar de plechtige bijeenkomst van 24 augustus 1815 in Brussel nu ook weer niet. De vereniging van België en Nederland, na zoveel eeuwen, was zeker niet het eigen idee van de Belgen. Eerder een bedenksel van anderen. Vooral ook het gevolg van de napoleontische oorlogen en de reactie van de geallieerden daarop. Al in juni 1814 stelde de Engelse minister Castlereagh bij het begin van het Congres van Wenen de vereniging van België en Nederland voor in zijn *Acht artikelen van Londen*. Door die vereniging zou er een krachtige staat en barrière ten noorden van Frankrijk ontstaan die een eventuele toekomstige Franse expansiedrift zou kunnen beteugelen. De 100-daagse veldtocht van Napoleon begin 1815 bewees nog maar eens hoe reëel die dreiging was. Al in juli 1814 trouwens neemt de gretige Willem I met zijn intocht in Brussel een voorschot op de nieuwe bedeling en stelt er onmiddellijk een Voorlopig Bewind in met hemzelf als voorlopig regent. Hij beoogde daarmee een strategie van voldongen feiten die ook in november 1813 zo goed had uitgepakt in de Noordelijke Nederlanden. Of dat ook verstandig was in België, zullen we wellicht nooit weten. We kunnen niet in de hoofden en harten van de indertijd betrokkenen kijken. Brieven, dagboeken, biografieën, officiële stukken en geschiedschrijvingen geven natuurlijk nooit meer dan enkele aspecten van de toen gevoelde werkelijkheid weer. Toch is enig inzicht in de psyche van 'des gens d'autrefois' wel van belang om het handelen dat eruit volgde enigszins te kunnen begrijpen.

## 1.1 *Rukkend aan de ketenen van vrees en wantrouwen*[1]

Waarom was de verhouding tussen de Belgen en Nederlanders zó overduidelijk moeizaam in aanloop naar de Grondwet van 1815? Waarom werd er zo gehecht aan een (herziene) Grondwet en een hele rigide grondwetsprocedure? Om maar direct met die tweede vraag te beginnen, het begin van de negentiende eeuw was hét tijdperk van de Grondwet en zou dat in veel landen in West-Europa ook bijna een eeuw lang blijven.[2] Dat had verschillende aanleidingen. De eerste daarvan lag in de politieke stormen die over Europa waren getrokken vanaf 1789. De politieke, geestelijke en wereldlijke orde die zich had ontwikkeld na de gruwelen van de godsdienstoorlogen in de zestiende en zeventiende eeuw, werd in luttele decennia compleet omvergeworpen. Mensen in het begin van de negentiende eeuw waren op tal van fronten van hun ankers losgeslagen. Er was een grote behoefte aan zekerheid en rust, maar er was vooral ook angst voor (nieuwe) chaos. Het recente boek *De Fantoomterreur* van Adam Zamoyski[3] laat zien hoe de postrevolutionaire en post-napoleontische generaties werden geregeerd door de paniek die was ontstaan in de beschaafde wereld. Niets leek na de bloedbaden van de jakobijnen en van Napoleon nog veilig tussen hemel en aarde. Volgens Zamoyski voltrok er zich in wezen één langgerekte crisis in Europa, die duurde van de Franse Revolutie tot aan de democratische revoluties van 1848. Een crisis die zich ook uitte in de vorm van een soort politieke paranoia, die steeds beducht was voor het gevaar van opstand, omverwerping van het bestaande, en terreur die op elk moment weer de kop op zou kunnen steken. Grondwetten werden indertijd gezien als een probaat middel tegen dit soort loerende gevaren. Ze tekenden gedeeltelijk op (als codificatie) wat het bestaande uit eeuwenoude tradities ontwikkelde recht was, maar veel belangrijker nog: ze 'constitueerden' de maatschappelijke en politieke orde. Aan grondwetten werd een vormende of constructieve kracht toegedacht voor de politieke samenleving. Een grondwet kon via verschillende instituties orde scheppen in de (dreigende) chaos. Van een grondwet en de erin vervatte regeling van de staatsmachten werd indertijd niet minder verwacht dan vrede, orde, veiligheid en welvaart. En nog meer. Een grondwet stelde niet alleen grenzen aan de staatsmacht, maar bepaalde als het ware de aard van de natie; zij omschreef het 'gestel' ervan.[4]

---

1 Vrij naar de titel van de prent van Leendert Jurriaan Jordaan uit 1955.

2 Zie H. te Velde, *Van Regentenmentaliteit tot populisme: politieke tradities in Nederland*, Amsterdam: Bert Bakker 2010, hfdst. 2. Te Velde maakt duidelijk dat in Nederland de negentiende eeuw kan gelden als de eeuw van de Grondwet – een eeuw waarin politieke discussies een directe vertaling kregen in een grondwettelijke regeling. Na 1917 stopt deze traditie en zijn Nederlanders heel anders omgegaan met hun Grondwet, die voor het politieke leven althans nu nog nauwelijks van belang is. Dat ligt bepaald anders in België, waar in de recente geschiedenis de grondwettelijke regeling van de federalisering een directe uitkomst was van langjarige politieke discussie. De contemporaine betekenis van de Grondwet voor het politieke en maatschappelijke leven nu ligt in België en Nederland op dit ogenblik compleet anders.

3 Amsterdam: Balans 2015.

4 Zie Te Velde 2010, p. 56.

Er was dus veel vertrouwen in die grondwet, maar heel weinig vertrouwen in de vastheid van het volk dat die natie uitmaakte, dat zo had huisgehouden tijdens en na de revoluties en dat de schuld kreeg van die chaos. Tel de twee op en je krijgt een rigide grondwetsherzieningsprocedure.

### *1.2 Schurende verhoudingen*

De eerste vraag was de vraag naar de moeizaamheid van de dialoog tussen Belgen en Nederlanders in de aanloop naar de Grondwet van 1815. De totstandkoming van die Grondwet was een zwaarbevochten compromis. Het werd zo'n soort tekst die, bouwend op wederzijds onbegrip en wantrouwen, steeds dikker werd en vol staat met moeilijk te begrijpen ambiguïteiten. Buijs schampert dan ook dat die Grondwet 'zich door niets zoo zeer dan door de slordigheid van haare redactie onderscheidde'.[5] Een racepaard ontworpen door een commissie wordt vaak een kameel. De irritaties zijn merkbaar gedurende het hele proces. De oorzaak ligt bij die aanmatigende aankomende koning, die er zo prat op ging dat hij als Fries zoveel weerbarstiger was dan de zuiderlingen.[6] De oorzaak ligt ook bij de Belgen, die soms obstructie pleegden wanneer ze met feiten werden geconfronteerd die als onvermijdelijk werden gepresenteerd of als een soort dictaat werden ervaren. Die obstructie kwam ook nogal eens na het formele besluitvormingsmoment. 'De Belgen hadden er "schik in"', volgens Van den Berg en Vis, 'na ruim plenair debat voorstellen alsnog af te stemmen (…).' Die houding zal niet alleen karakterologisch zijn bepaald. Na eeuwen geregeerd te zijn door vreemde mogendheden waren de Belgen in 1814-1815 – in vergelijking met hun Noord-Nederlandse collega's – politiek zeker minder goed georganiseerd. 'Napleiten' is daarvan vaak het onvermijdelijke gevolg. De frustratie over de stroperige en onverkwikkelijke onderhandelingen merken we in de harde taal van de proclamatie van de Grondwet van 1815 over het onderhandelingsproces en de wijze waarop het akkoord dat over de ontwerptekst in de grondwetscommissie was bereikt, alsnog door de Notabelenvergadering van de Belgen is verworpen:

> 'De commissie, aan welke Wij die gewigtige taak hebben opgedragen, heeft uit mannen bestaan, die zich door hunne kunde en vaderlandsliefde de achting hunner medeburgers verworven hadden. Maar hoe volkomen ook het vertrouwen was dat zij Ons hadden ingeboezemd, moesten Wij echter, in eene voor

5 Zie J.T. Buijs, *De Grondwet; toelichting en kritiek*, Arnhem: Gouda Quint 1883, p. 229.

6 'Je suis, comme Frison, plus têtu que vous', zou hij zich met enige trots tegenover de pauselijke afgezant hebben laten ontvallen in 1830. Aangehaald bij J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar; parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*, Amsterdam: Bert Bakker 2013, p. 219.

> het heil des vaderlands zoo beslissende omstandigheid, de algemeene denkwijze over het ontwerp, dat de vrucht hunner overwegingen was, trachten te kennen.
>
> In de noordelijke provinciën had de Grondwet zelve daartoe den weg aangewezen, en de Staten-Generaal wierden in dubbelen getale bij een geroepen.
>
> Voor de zuidelijke provinciën scheen, bij gebreke eener vergadering die beschouwd kon worden het volk wettiglijk te vertegenwoordigen, die maatregel in aanmerking te moeten komen welke, naauwelijks een jaar geleden, in de Vereenigde Nederlanden, zonder iemands tegenspraak, ter uitvoer gebragt was. Maar niettegenstaande dit voorbeeld wierd de vrage opzettelijk onderzocht, en het was op het advies der commissie van herziening, dat Wij besloten om in ieder arrondissement, in evenredigheid van deszelfs bevolking, notabelen te vergaderen.
>
> Met leedwezen hebben Wij vernomen, dat Onze bedoelingen te dien opzigte of miskend of verkeerdelijk uitgelegd zijn, en dat, om redenen, die elken goeden Nederlander moeten bedroeven, de bevolene maatregel verstoken is gebleven van den uitslag die Wij daarvan verwacht hadden.'

De koningskliek, die deze episode aangrijpt als rechtvaardiging en opstap naar de befaamde *Arithmétique hollandaise*, kookt duidelijk van ingetogen woede in deze proclamatie – zoveel lijkt duidelijk.

Gezellig was het dus van aanvang af niet. Het gaat wat ver te stellen dat het uiteenvallen van het verenigd Belgisch-Nederlandse koninkrijk er van aanvang al in zat, maar al evenmin valt vol te houden dat de kansen op succes groot waren. Een element dat daarbij ook zeker een rol speelde, is dat het aanpassingsvermogen van het nieuwe constitutionele bestel klein was. De Grondwet van 1815 bevatte een rigide grondwetsherzieningsprocedure, bestaande uit twee lastige hordes: eerst een wet die de noodzaak tot herziening verklaart (artikel 229) en vervolgens na verwijzing naar Provinciale Staten (de toenmalige electorale basis voor de Staten-Generaal) behandeling door de Staten-Generaal, met toevoeging van een gelijk aantal door de Provinciale Staten aangestelde *buitengewone leden* daarin (artikel 230) – en dat in een enkel geval nog werd verdubbeld voor zaken waarin volgens de Grondwet de Staten-Generaal in dubbelen getale moeten beslissen (artikel 231) –, die dan vervolgens met minstens driekwart meerderheid van het aantal aanwezige leden (een quorum van

twee derde van de leden) een herziening door kan zetten (artikel 232).[7] Dat is het soort stevige (dubbele) slot op de deur voor onberaden wijziging waar de zo beproefde vroeg-negentiende-eeuwers zich veilig bij voelden. Herziening is met dit soort procedures zowat onmogelijk, zeker als je in aanmerking neemt dat die door de Provinciale Staten toegevoegde leden vreemde eenden in de bijt van de Staten-Generaal zijn. Een wantrouwenspact dat ervoor zorgt dat gewijzigde inzichten of nieuwe politieke verhoudingen nauwelijks de kans krijgen om aan de grondwettelijke wal te kruipen. Overigens was de Grondwet van 1815 daarmee een kind van haar tijd. Heel veel van de vroege negentiende-eeuwse grondwetten kenden een (zeer) rigide herzieningsprocedure, hetgeen er ongetwijfeld heeft toe bijgedragen dat veel van de grote politieke veranderingen in de negentiende eeuw plaatsvonden buiten het aanvankelijke grondwettelijke systeem om: zo snel als ze opkwamen, sneuvelden Grondwetten ook weer in de eerste helft van de negentiende eeuw in West-Europa.[8] Frankrijk vormt daarvan een goed voorbeeld, maar eigenlijk is de Belgische opstand ook een voorbeeld van een buitenconstitutionele politieke ontwikkeling. Een te grote rigiditeit lijkt er dus toe bij te kunnen dragen dat een grondwettelijk stelsel politiek irrelevant wordt; een te groot aanpassingsvermogen aan de andere kant levert andere destabiliserende risico's op, namelijk te weinig structuur en zekerheid, met een daaraan gepaard gebrek aan politieke duurzaamheid en vertrouwen, met als gevolg dat een natie een speelbal wordt van verschillende winden. De hamvraag is dan ook hoe een evenwicht kan worden gevonden tussen structuur en rigiditeit aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant. Die vraag houdt constitutionalisten al lang bezig – en ook ons. In deze bijdrage kijken we, in Belgisch-Nederlands rechtsvergelijkend perspectief, naar de vraag hoe in de afgelopen eeuwen, op basis van het gezamenlijke vertrekpunt van de Grondwet van 1815, in België en Nederland is geprobeerd dat evenwicht te vinden tussen flexibiliteit en rigiditeit van het grondwettelijke stelsel, en dat voornamelijk via de inrichting van de herzieningsprocedure. Het is heel moeilijk verbanden te leggen tussen een herzieningsprocedure en de daaruit voortgesproten herzieningen, maar toch willen we illustratiegewijs verkennen welke effecten de rigide herzieningsprocedure van de Belgische en Nederlandse Grondwet de afgelopen twee eeuwen heeft gehad. Causale verbanden zullen we niet ontdekken, maar wellicht wel voorbeelden en verschijnselen die misschien als inspiratie kunnen dienen voor de eeuwen die nog gaan komen.

7 Het kopje bij artikel 232 Grondwet 1815 van de overigens uitstekend bijgehouden website van het PDC, drukt verkeerd de regel uit van artikel 232. Het stelt dat een grondwetswijziging (herziening) met twee derde meerderheid mogelijk zou zijn. Dat is dus niet het geval. Het quorumvereiste is tweederde, het meerderheidsvereiste zelf is driekwart van de aanwezige leden. Zie www.denederlandsegrondwet.nl/9353000/1/j9vvihlf299q0sr/vi6jejcnyzap (laatst geraadpleegd 15 februari 2016).

8 Zie ook Z. Elkins, T. Ginsburg & J. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, New York: Cambridge University Press 2009.

## 2 Herzieningen tussen soepelheid en rigiditeit

Hoe belangrijk zijn grondwetten, hoe belangrijk zijn grondwetsherzieningsprocedures? Het is een grote vraag zonder een eenvoudig antwoord. Een grondwet heeft betekenis op velerlei manieren in een politieke samenleving. Ze definieert de constitutionele rechtsorde, juridisch en fysiek (de staat), ze organiseert de overheid, stelt de ambten in, regelt de relaties tussen burgers en overheidsinstanties, geeft en begrenst de rechten en bevoegdheden, enzovoort. Allemaal waar, maar dat wil nog niet zeggen dat grondwetten daarmee ook het leven maken en regeren. Een grondwet staat altijd ergens halfweg tussen de droom van de verbeelde politieke samenleving en de realiteiten ervan, als scheidsrechter, lijnentrekker en doorgeefluik. Dat maakt grondwetten ook zo fascinerend om te bestuderen.

De Grondwet van 1815, die in deze bijdrage centraal staat, vertoont een aantal van de vele gezichten die grondwetten kunnen hebben. Je kunt er de poging in lezen om een nieuwe sterke staat te vormen en een politieke samenleving in te richten volgens dat toen nieuwe recept van de constitutionele monarchie. Alles was nieuw, zoals we in de inleiding al zagen, zelfs de grenzen. Artikel 1 definieert het Koninkrijk der Nederlanden met een soort kadastrale verwijzing.[9] De Grondwet getuigt ook van een experiment met beperking van overheidsmacht, op basis van ideeën voortgekomen uit de Verlichting en de Franse Revolutie (grondrechten, machtenscheiding, onafhankelijke rechter, binding van overheidsmacht aan geschreven recht). Die ideeën waren vaak eigenlijk nog maar dertig tot veertig jaar oud en betekenden een einde van eeuwen bestuurscultuur, rechtspleging en traditie. Spannend, nieuw. Die Grondwet wilde de politieke samenleving van voorheen op de schop nemen. De Grondwet van 1815 laat zien dat het vermogen van zo'n document om de werkelijkheid te kneden, beperkt is. Slechts vijftien jaar duurde het voordat het gedroomde koninkrijk van 1815 uiteenviel. De Grondwet kon de landen niet bijeenhouden. In het scheidingsproces speelde die Grondwet geen enkele rol. Tussen 1830 en 1839 zijn er geen waarneembare pogingen geweest, althans waarvan wij weten, om via grondwetsherziening nieuwe verhoudingen binnen het bestaande koninkrijk vorm te geven. De opstand van 1830 was een revolutie, een feitelijke breuk met de bestaande constitutionele orde. De onderhandelingen werden niet bilateraal tussen België en Nederland gevoerd, maar wel met de Europese grootmachten (met een belangrijke rol voor de inmiddels hoogbejaarde Talleyrand), als het ware terug naar de tekentafel van het Weense Congres, waar het idee

9 Artikel 1 zegt over het gebied van het Koninkrijk: 'zoo als hetzelve omschreven is bij het tractaat tusschen de Mogendheden van Europa, op het congres van Weenen vergaderd, gesloten en geteekend op den 9den Junij 1815'.

voor het gezamenlijke koninkrijk was ontstaan.[10] De bestaande grondwettelijke orde tuimelde om onder het gewicht van de politieke ontwikkelingen – twee nieuwe ordes ontstonden: nieuwe planten bloeiend op de stronk van wat eens de gezamenlijke stam was.

Tegenwoordig leven we in een wereld waarin grondwetten de normaalste zaak van de wereld lijken, ja, zelfs een succesrecept. Van de 195 staten (daaromtrent) die de wereld op het ogenblik kent, hebben er 193 een geschreven grondwet of een of meer documenten die daarmee gelijkgesteld mogen worden (zie bijlage). Dat was zeker niet altijd zo. Grondwetten zijn in de moderne tijd bezig aan een opmerkelijke opmars – ze deinen mee op de golven van het ontstaan van moderne staten. Van alle bestaande grondwetten in de wereld is 80% van na 1950, 70% is zelfs van na 1975.[11] Waarom die opmars? Waarschijnlijk heeft het te maken met de naoorlogse opkomst van de op natuurrechtideeën gebaseerde ideologie van het constitutionalisme (kort door de bocht: de idee dat een staatsvorm en politieke natie behoren te berusten op een grondwet), maar ook met de tweede (1952-1975) en derde (1975-nu) democratiegolven, de eerste grotendeels veroorzaakt door dekolonisatie, de tweede – ingezet met de Portugese Anjerrevolutie – door de val van (semi)communistische regimes, met de ontwikkelingen na de val van de Berlijnse Muur in 1989 als piek.[12] Ongetwijfeld heeft de toename van grondwetten wereldwijd ook te maken met de mondiale economische globalisering: grondwetten inspireren economisch vertrouwen. Een land met een grondwet spreekt daarmee uit – op papier althans – te hechten aan de heerschappij van het recht (*rule of law*). Dat geeft betere kansen op politieke stabiliteit en moet op zijn beurt het vertrouwen bij investeerders inspireren. Een grondwet drukt een 'credible commitment' van een land uit. Een rechtszeker systeem waar een investering gewaarborgd wordt via het recht.[13]

Hoe een grondwet bijdraagt aan de welvaart en economische groei van een land, is overigens niet zo eenvoudig vast te stellen. Een goed verankerd, stabiel grondwettelijk systeem lijkt wel samen te hangen met een hoog bruto nationaal product (bnp). Ouderdom van het systeem speelt daarbij kennelijk een rol. Hoe ouder de grondwet, hoe beter de kansen op een hoog bnp, zo tonen Elkins, Ginsberg en Melton aan in een recente studie naar de

10 Het verdelingsplan van Talleyrand dat zich, heel modern, mede op etnische grenzen baseerde, heeft het trouwens nooit gehaald. De daarin voorziene vrijstaat Antwerpen zou het toenmalige, gedeeltelijk geïndustrialiseerde (en rijkste) gedeelte van België hebben beroofd van toegangshavens tot zeeroutes.

11 Zie Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 41.

12 Sinds 1974 werden meer dan zestig landen in de wereld een democratie. Sinds 2000 is er overigens sprake van een merkbare terugval. Zie S. Huntington, *The Third Wave of Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press 1991.

13 Zie T. Persson & G. Tabellini, *The Economic Effects of Constitutions*, Cambridge: MIT Press 2003; R. Hirschl, 'The Political Origins of the New Constitutionalism', *Indiana Journal of Global LegalStudies* 2004, afl. 1, p. 82.

relatie tussen de leeftijd van grondwetten en de welvaart van landen. De studie uit 2009 laat zien dat er een *statische significante positieve correlatie* bestaat tussen de leeftijd van een grondwet en het bnp per hoofd van de bevolking, de democratie én de politieke stabiliteit in een land. Ook bestaat er een *statisch significante negatieve correlatie* (zij het een gematigde) tussen de leeftijd van een grondwet en de kans op politieke of economische crisis.[14]

We moeten ons natuurlijk hoeden voor het bespeuren van een causaliteit in een correlatie, maar het lijkt wel dat duurzame grondwettelijke systemen renderen. In het rijtje van vijftien rijkste landen van de wereld uit 2015[15] komen negen landen voor met een grondwet van meer dan 100 jaar oud. Naar die politieke systemen die zowel politieke stabiliteit als economische voorspoed brengen, wordt als voorbeeld gekeken in de wereld. Maar hoe zorg je ervoor dat de grondwet 'verduurzaamt'? Dat doe je, wisten de ontwerpers van de Amerikaanse Grondwet al, door rigiditeit en flexibiliteit (aanpassingsvermogen) van een grondwettelijk systeem aan elkaar te paren. Een te groot accent op één van de twee polen leidt, leert de ervaring, tot verstarring, botsing of instabiliteit. Een goede mix zorgt voor langdurige stabiliteit doordat de grondwet als een goede geleider kan werken voor politieke ontwikkelingen.

Een befaamde discussie over het treffen van die balans werd meer dan 200 jaar geleden gevoerd tussen Thomas Jefferson en James Madison. Beiden hadden ze deel uitgemaakt van de Conventie van Philadelphia, waaruit de Amerikaanse Grondwet is voortgekomen. In 1789 schrijft Jefferson, die dan in Parijs zit, aan Madison een brief. Hij lijkt te twijfelen aan de wijsheid van de rigide herzieningsprocedure van de kersverse grondwet. Een grondwet, zo schrijft Jefferson, zou eigenlijk niet meer dan één generatie lang 'moeten gelden'.[16] 'Dead should not govern the living.'[17] Negentien jaar – zo rekent Jefferson volgens een actuariële formule uit: precies een generatie. En niet langer. Madison reageert kritisch. Volgens hem moet een grondwet juist duurzaam zijn. Dan krijgen de instituties de kans om te rijpen en krijgen de regels de kans om in te rijden, zodat ze geleidelijk gezag en gehoorzaamheid afdwingen in de samenleving. De essentie van de fundamentele regels van een grondwet is dat ze structuur en stabiliteit geven aan een politieke samenleving. Tijd is daarvoor een cruciaal element, duurzaamheid een intrinsieke waarde, volgens

14 Elkins, Ginsburg & Melton 2009, p. 30 e.v.

15 Zie http://uk.businessinsider.com/the-23-richest-countries-in-the-world-2015-7?r=US&IR=T (gebaseerd op IMF-data) (laatst geraadpleegd 7 februari 2016).

16 Dit gedeelte van de tekst is gedeeltelijk overgenomen uit W. Voermans, 'Onze oude, onbeminde Grondwet', *Nederlands Juristenblad* 2014, afl. 12, p. 776-780.

17 Thomas Jefferson to James Madison, 6 september 1789; zie www.let.rug.nl/usa/presidents/thomas-jefferson/letters-of-thomas-jefferson/jefl81.php.

Madison.[18] Een grondwet moet kunnen 'overleven' Maar om dat te doen zonder een dictaat van de doden over de levenden te worden, is het aanpassingsvermogen van een grondwet evenzeer belangrijk. In *The Origins of Political Order*[19] toont Francis Fukuyama aan dat de balans tussen structuur (in de vorm van stevige instituties) en aanpassingsvermogen van een politiek systeem wezenlijk is voor de overlevingskansen ervan. Te weinig aanpassingsvermogen is fataal, te weinig stabiliteit evenzeer. Voor grondwetten is een dergelijke balanceerkunst even belangrijk. Maar hoe passen grondwetten zich aan? Daar zijn hele verschillende technieken voor. In de eerste plaats door een herzieningsprocedure. De meeste grondwetten ter wereld hebben die wel, en de meeste daarvan hebben een herzieningsprocedure die ingewikkeld is en grotere dan gewone meerderheden vergt. Het is opmerkelijk dat bij wat we eerste generatie grondwetten zouden kunnen noemen (tussen circa 1810 en 1880), er veel grondwetten voorkomen met rigide herzieningsprocedures (vaak verschillende gestapelde procedurele hordes, zoals verschillende lezingen en vereiste bijzondere meerderheden), die ook nog eens gelden voor alle onderdelen van de grondwet. Sinds de Tweede Wereldoorlog zien we een generatie grondwetten opkomen waarin een iets grotere flexibilisering van de herzieningsprocedure wordt nagestreefd via een differentiatie van die procedure. Dat wil zeggen dat voor verschillende onderdelen van de grondwet verschillende zware en minder zware procedures gelden.[20]

Een tweede vorm van aanpassingsvermogen betreft interpretatie. In dat geval interpreteren politieke actoren en/of rechters de grondwettelijke regels en geven zij betekenis aan de normen in andere contexten, tijden en omstandigheden dan die van de oorspronkelijke grondwetgevers. Veel landen hebben tot dat doel ook constitutionele rechtspraak ingericht, zodat via rechterlijke interpretatie en rechtsvorming constitutionele antwoorden kunnen worden gevonden op nieuwe vragen.

De derde, misschien wel belangrijkste, vorm van constitutioneel aanpassingsvermogen is 'overleven via overlevering'. Grondwetten zijn nationale collecties van politiek, sociaal en cultureel moreel besef, die als waarden aan nieuwe generaties worden doorgegeven. Hierin ligt de extra dimensie van een grondwet die Madison zo wezenlijk vond.

De laatste vorm van aanpassen is eigenlijk geen aanpassing. Gekscherend is die wel eens de 'adaptation à la française' genoemd: als het oude grondwettelijke systeem niet meer

18 Antwoord van James Madison aan Thomas Jefferson van 4 februari 1790; zie www.constitution.org/jm/17900204_tj.txt.

19 Profile Books 2011.

20 Onderzoek van Reijer Passchier toont aan dat van de grondwetten na de Tweede Wereldoorlog circa 62% een gedifferentieerde herzieningsprocedure kent.

functioneert, maak je gewoon een nieuwe.[21] Het bracht de Fransen in minder dan 200 jaar vijf nieuwe republieken en grondwettelijke regimes.

Met dit in het achterhoofd is het interessant om de Grondwet van 1815 en de opvolgers maar vooral ook de voorgangers ervan eens nader te beschouwen, namelijk zowel de Franse revolutionaire Grondwetten als de vorige Nederlandse grondwetten. Het ziet ernaar uit dat daaruit belangrijke lessen zijn geleerd. Want hoe we het ook berekenen, zowel de Belgische als de Nederlandse Grondwet is oud en duurzaam gebleken.

## 3 De voorgangers van de herzieningsprocedure van 1815

### *3.1 De Franse Grondwet van 3 september 1791*

De Franse Grondwet van 3 september 1791 is de eerste geschreven grondwet in Frankrijk. De voorbereiding ervan was al aangevat op 14 juli 1789 – inderdaad, de dag van de bestorming van de Bastille –, maar de totstandkoming verliep uiterst moeizaam omdat zo snel na het einde van het ancien régime een nieuwe staatsordening moest worden uitgewerkt die in vele opzichten fundamenteel afweek van het bestaande staatsbestel, maar die tegelijkertijd rekening moest houden met de belangen van Lodewijk XVI en van de conservatieve, koningsgezinde leden in de *Assemblée nationale constituante*.[22] De hete hangijzers waren onder meer de keuze tussen een unicameraal en een bicameraal stelsel, het koninklijk vetorecht en het burgerschap en het ermee samenhangende stemrecht.

De Grondwet van 1791 vestigde een constitutionele monarchie met een eenkamerstelsel (een getrapt en volgens een cijnskiesrecht verkozen *Assemblée nationale* met 745 leden, die elke twee jaar wordt vernieuwd). De *Assemblée nationale* kon niet worden ontbonden door de koning, maar de koning kreeg wel een opschortend vetorecht waarmee hij een wet gedurende twee zittingsperiodes (en dus ten hoogste vier jaar) kon blokkeren vooraleer die wet automatisch toepasselijk werd. De koning had geen eigen verordenende bevoegdheid, behalve dan ter uitvoering van de wetten van de *Assemblée nationale*. Pas op 13 september 1791 aanvaardde Lodewijk XVI de aan hem voorgelegde grondwettekst. Op dat

21 Voermans 2014.

22 Die assemblee was voortgekomen uit de *Assemblée nationale*, die zichzelf op 9 juli 1789 had omgedoopt tot een grondwetgevende vergadering, nadat ze zichzelf eerst (na de befaamde eed op de kaatsbaan op 20 juni 1789) had gevormd uit de vertegenwoordigers van de derde stand (en vervolgens ook van een aantal vertegenwoordigers van de twee andere standen) van de *États généraux* die door Lodewijk XVI nog eerder, tegen 5 mei 1789 waren bijeengeroepen om te beraadslagen over de benarde budgettaire toestand.

tijdstip was zijn politieke positie al erg verzwakt na zijn mislukte vlucht uit Parijs in juni van dat jaar en het huisarrest dat erop zou volgen.

In het oorspronkelijke grondwetsontwerp was niet eens voorzien in een herzieningsprocedure. Op het einde van het ontwerp dat aan de *Assemblée nationale* werd voorgelegd, werd gestipuleerd: 'Aucun des pouvoirs institués par la Constitution, n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties'.[23] Wellicht moet dit begrepen worden als een verbod aan de koning en aan het parlement om eenzijdig de Grondwet te wijzigen. Maar daarmee was dan nog niet bepaald of en hoe de Grondwet gewijzigd kon worden. Pas later werd aan de *Assemblée nationale* een ontwerp voorgelegd voor een nieuwe titel VII, waarin de herzieningsprocedure uitdrukkelijk werd geregeld. Na enige discussie[24] werd de volgende regeling aangenomen:

> 'TITRE VII - De la révision des décrets constitutionnels
>
> Article 1. - L'Assemblée nationale constituante déclare que la Nation a le droit imprescriptible de changer sa Constitution; et néanmoins, considérant qu'il est plus conforme à l'intérêt national d'user seulement, par les moyens pris dans la Constitution même, du droit d'en réformer les articles dont l'expérience aurait fait sentir les inconvénients, décrète qu'il y sera procédé par une Assemblée de révision en la forme suivante:
>
> Article 2. - Lorsque trois législatures consécutives auront émis un vœu uniforme pour le changement de quelque article constitutionnel, il y aura lieu à la révision demandée.
>
> Article 3. - La prochaine législature et la suivante ne pourront proposer la réforme d'aucun article constitutionnel.
>
> Article 4. - Des trois législatures qui pourront par la suite proposer quelques changements, les deux premières ne s'occuperont de cet objet que dans les deux derniers mois de leur dernière session, et la troisième à la fin de sa première session annuelle, ou au commencement de la seconde. - Leurs délibérations sur cette matière seront soumises aux mêmes formes que les actes législatifs; mais les décrets par lesquels elles auront émis leur vœu ne seront pas sujets à la sanction du roi.

23 *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, deel XXIX, p. 217.
24 *Archives parlementaires de 1787 à 1860*, deel XXX, p. 167-171 en 186-190.

> Article 5. La quatrième législature, augmentée de deux cent quarante-neuf membres élus en chaque département, par doublement du nombre ordinaire qu'il fournit pour sa population, formera l'Assemblée de révision. - Ces deux cent quarante-neuf membres seront élus après que la nomination des représentants au Corps législatif aura été terminée, et il en sera fait un procès-verbal séparé. - L'Assemblée de révision ne sera composée que d'une chambre.
>
> Article 6. - Les membres de la troisième législature qui aura demandé le changement, ne pourront être élus à l'Assemblée de révision.
>
> Article 7. - Les membres de l'Assemblée de révision, après avoir prononcé tous ensemble le serment de vivre libres ou mourir, prêteront individuellement celui de se borner à statuer sur les objets qui leur auront été soumis par le vœu uniforme des trois législatures précédentes; de maintenir, au surplus, de tout leur pouvoir la Constitution du royaume, décrétée par l'Assemblée nationale constituante, aux années 1789, 1790 et 1791, et d'être en tout fidèles à la Nation, à la loi et au roi.
>
> Article 8. - L'Assemblée de révision sera tenue de s'occuper ensuite, et sans délai, des objets qui auront été soumis à son examen: aussitôt que son travail sera terminé, les deux cent quarante-neuf membres nommés en augmentation, se retireront sans pouvoir prendre part, en aucun cas, aux actes législatifs. Les colonies et possessions françaises dans l'Asie, l'Afrique et l'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire français, ne sont pas comprises dans la présente Constitution.'

De eerder aangehaalde zin op het einde van de Grondwet werd logischerwijze dan ook aangepast als volgt: 'Aucun des pouvoirs institués par la Constitution n'a le droit de la changer dans son ensemble ni dans ses parties, *sauf les réformes qui pourront y être faites par la voie de la révision, conformément aux dispositions du titre VII ci-dessus*'. (cursivering aangebracht).

Deze procedure is in zekere zin aandoenlijk door haar zeer strenge voorwaarden. Een politieke consensus over vier zittingsperiodes heen is bijzonder moeilijk te bereiken. Voeg daaraan toe het gegeven dat een dergelijke procedure pas kon worden aangevangen de derde zittingsperiode na de afkondiging van de Grondwet van 1791, en het gegeven dat in de laatste fase van de herzieningsprocedure uittredende leden van de *Assemblée nationale* onverkiesbaar zijn voor de *Assemblée de révision*. Dit laatste gegeven houdt in dat de leden van de derde opeenvolgende *Assemblée nationale* bij het bestendigen van de wens tot

herziening ervoor kiezen om hun politieke carrière gedurende één legislatuur aan de haak te hangen.

Voorts frappeert ook de individuele eed van ieder lid van de *Assemblée de révision* om zich te houden aan de onderwerpen die door de voorafgaande *Assemblées nationales* waren aangewezen. De Belgische lezer zal zich afvragen of een dergelijke eedverplichting misschien impliciete herzieningen zou hebben kunnen voorkomen.

De bijzonder rigide herzieningsprocedure van de Grondwet van 1791 kan men in het licht van die omstandigheden naïef noemen, maar een dergelijk oordeel zou onrecht doen aan de auteurs ervan. Zij hadden geen enkel kompas om op te varen, en ook al was de politiek-maatschappelijke situatie waarin zij zich bevonden erg volatiel, toch konden zij onmogelijk voorzien dat nog geen jaar later de monarchie niet meer zou bestaan. Zij probeerden in hun tijdvak een document op te stellen dat radicaal brak met het verleden, maar dat ook een compromis inhield tussen de machtspositie van een verkozen parlement en die van een koning die zich tot op zekere hoogte wel inschikkelijk had opgesteld ten opzichte van de toch wel verregaande ontwikkelingen.

De staatsregeling week uiteraard op fundamentele wijze af van wat in het ancien régime gold, maar tegelijkertijd was de publieke opinie al zodanig geëvolueerd dat zelfs het latere gebruik door de koning van zijn vetorecht bijzonder slecht werd ontvangen in de publieke opinie. Dat optreden, samen met de plannen van Oostenrijk en Pruisen om hem terug op de troon te plaatsen na een militaire invasie in Frankrijk – waarvan werd verondersteld dat Lodewijk XVI er actief aan meewerkte –, leidde tot de opstand door de Parijse commune op 10 augustus 1792, de arrestatie van Lodewijk XVI op 13 augustus 1792, de proclamatie van de Franse Republiek – de Eerste Republiek – op 21 september 1792 en de executie op 21 januari 1793 van *citoyen Louis Capet*, zoals Lodewijk XVI na de instelling van de republiek werd genoemd. Hij heeft daarmee wel de eerste Franse Grondwet overleefd, want zonder dat ze formeel werd opgeheven, was ze duidelijk achterhaald door de gebeurtenissen in augustus 1792, die een volledig andere staatsvorm inluidden – en jammer genoeg ook een waar terreurregime (de *Terreur* (*rouge*)) en zowel binnenlandse als buitenlandse oorlogen.

### *3.2 De Franse Grondwet van 24 juni 1793*

De Franse Grondwet van 24 juni 1793 (6 messidor van het jaar I) was de eerste republikeinse grondwet van Frankrijk. Ze werd later ook wel de *Constitution montagnarde* genoemd, naar de toen heersende politieke fractie (de *montagnards*), die haar inspireerden (met als

prominente leden onder meer Maximilien Robbespierre, Paul Barras en Louis Antoine de Saint-Just). De *montagnards* (genoemd naar hun plaatsen op de hoogste banken in de *Assemblée nationale*) waren de meest radicale revolutionairen, die tijdens het terreurregime de andere grote stroming – de *girondins* – met intimidatie, vervolging en geweld uitschakelden.

De tekst werd opgesteld door het *Comité de salut public* en werd zonder veel inhoudelijke bespreking aangenomen door de grondwetgevende vergadering, de *Convention nationale*. De grondwet werd onderworpen aan een referendum met algemeen stemrecht voor mannen en werd met een overweldigende meerderheid goedgekeurd op 9 augustus 1793. Ze werd wel nooit toegepast, omdat de *Convention nationale* op 10 oktober 1793 besliste dat de grondwet niet in werking zou treden totdat de oorlog met de Europese mogendheden beëindigd zou zijn. De erin vervatte herzieningsprocedure is wel interessant omdat ze enigszins verschilt van die in de Grondwet van 1791. De betrokken grondwetsbepalingen luidden als volgt:

> 'Article 115. - Si dans la moitié des départements, plus un, le dixième des Assemblées primaires de chacun d'eux, régulièrement formées, demande la révision de l'acte constitutionnel, ou le changement de quelques-uns de ces articles, le Corps législatif est tenu de convoquer toutes les Assemblées primaires de la République, pour savoir s'il y a lieu à une Convention nationale.
>
> Article 116. - La Convention nationale est formée de la même manière que les législatures, et en réunit les pouvoirs.
>
> Article 117. - Elle ne s'occupe, relativement à la Constitution, que des objets qui ont motivé sa convocation.'

Op de vraag van minstens een tiende van de *Assemblées primaires* (de kiezersafdelingen die de vertegenwoordigers in de *Assemblée nationale* verkiezen) van een meerderheid van de departementen, worden alle *Assemblées primaires* bijeengeroepen om te beslissen of er een *Convention nationale* moet worden verkozen. Indien die beslissing gunstig is, wordt een *Convention nationale* verkozen op dezelfde wijze als een *Assemblée nationale*, maar de Conventie heeft een ruimere bevoegdheid en kan ook de Grondwet herzien, maar wel enkel wat betreft '[l]es objets qui ont motivé sa convocation'. Er wordt niet voorzien in een bijzonder meerderheidsvereiste, en de gewone wetgevingsprocedure lijkt te moeten worden gevolgd voor een herziening van de Grondwet. Dat houdt in dat de *Convention nationale* een tekst aanneemt, die vervolgens wordt voorgelegd aan de *Assemblées primaires*.

Indien er geen tegenkanting komt van minstens een tiende van de *Assemblées primaires* van een meerderheid van de departementen, is de tekst aangenomen.

Interessant in deze procedure is dat wordt afgestapt van de toevoeging van leden aan de wetgevende vergadering, ook al draagt ze wel een andere naam dan de reguliere wetgevende vergadering. Net als in de procedure van de Grondwet van 1791 is opvallend dat de grondwetgever gebonden is door de onderwerpen waarvoor de herzieningsprocedure is opgestart, ook al wordt niet vereist dat die onderwerpen formeel worden opgesomd.

### *3.3 De Franse Grondwet van 22 augustus 1795*

De Franse Grondwet van 22 augustus 1795 (5 fructidor van het jaar III) luidde de periode van de *Directoire* in, nadat het terreurregime van het *Comité de salut public* was beëindigd en de voornaamste vertegenwoordigers ervan waren terechtgesteld. De zogenoemde thermidoriaanse reactie leidde tot een meer conservatieve grondwet, die was opgesteld door een comité waarin Emmanuel-Joseph de Sieyès een belangrijke figuur vormde. Een van de belangrijke nieuwigheden was de instelling van een tweekamerstelsel, dat bestond uit een *Conseil des Anciens* en een *Conseil des Cinq-Cents*

De Grondwet van 1795 was een zeer omvangrijk document, en die omvang liet zich ook gevoelen in de bepalingen over de herzieningsprocedure, die niet minder dan vijftien artikelen besloegen:

> 'TITRE XIII - Révision de la Constitution
>
> Article 336. - Si l'expérience faisait sentir les inconvénients de quelques articles de la Constitution, le Conseil des Anciens en proposerait la révision.
>
> Article 337. - La proposition du Conseil des Anciens est, en ce cas, soumise à la ratification du Conseil des Cinq-Cents.
>
> Article 338. - Lorsque, dans un espace de neuf années, la proposition du Conseil des Anciens, ratifiée par le Conseil des Cinq-Cents, a été faite à trois époques éloignées l'une de l'autre de trois années au moins, une Assemblée de révision est convoquée.

Article 339. - Cette Assemblée est formée de deux membres par département, tous élus de la même manière que les membres du Corps législatif, et réunissant les mêmes conditions que celles exigées par le Conseil des Anciens.

Article 340. - Le Conseil des Anciens désigne, pour la réunion de l'Assemblée de révision, un lieu distant de 20 myriamètres au moins de celui où siège le Corps législatif.

Article 341. - L'Assemblée de révision a le droit de changer le lieu de sa résidence, en observant la distance prescrite par l'article précédent.

Article 342. - L'Assemblée de révision n'exerce aucune fonction législative ni de gouvernement ; elle se borne à la révision des seuls articles constitutionnels qui lui ont été désignée par le Corps législatif.

Article 343. - Tous les articles de la Constitution, sans exception, continuent d'être en vigueur tant que les changements proposés par l'Assemblée de révision n'ont pas été acceptés par le peuple.

Article 344. - Les membres de l'Assemblée de révision délibèrent en commun.

Article 345. - Les citoyens qui sont membres du Corps législatif au moment où une Assemblée de révision est convoquée, ne peuvent être élus membres de cette Assemblée.

Article 346. - L'Assemblée de révision adresse immédiatement aux Assemblées primaires le projet de réforme qu'elle a arrêté. - Elle est dissoute dès que ce projet leur a été adressé.

Article 347. - En aucun cas, la durée de l'Assemblée de révision ne peut excéder trois mois.

Article 348. - Les membres de l'Assemblée de révision ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés, en aucun temps, pour ce qu'ils ont dit ou écrit dans l'exercice de leurs fonctions. - Pendant la durée de ces fonctions, ils ne peuvent être mis en jugement, si ce n'est par une décision des membres mêmes de l'Assemblée de révision.

> Article 349. - L'Assemblée de révision n'assiste à aucune cérémonie publique; ses membres reçoivent la même indemnité que celle des membres du Corps législatif.
>
> Article 350. - L'Assemblée de révision a le droit d'exercer ou faire exercer la police dans la commune où elle réside.'

Opvallend in deze procedure is dat de eerste keer een volwaardig conventiemodel wordt gehanteerd, waarbij een van het reguliere parlement volledig onderscheiden orgaan, de *Assemblée de révision*, instaat voor de grondwetsherziening. Dat orgaan is zelfs zo onderscheidend dat het op een beduidende fysieke afstand (20 myriameter of 200 km) van de twee Kamers van het reguliere parlement moet vergaderen. Net zoals in de grondwetten van 1791 en 1793 wordt bepaald dat leden van het reguliere parlement niet verkiesbaar zijn voor de *Assemblée de révision*. Zij zullen met andere woorden moeten kiezen tussen ontslag nemen als parlementslid om verkozen te kunnen worden in de *Assemblée de révision* of aanblijven als parlementslid, maar zonder inspraak in de herzieningsprocedure.[25] De taken van de *Assemblée de révision* zijn logischerwijze dan wel beperkt tot de herziening van de punten die door het parlement werden aangewezen.

Die aanwijzing van te herziene onderdelen van de Grondwet kan alleen gebeuren op initiatief van de *Conseil des Anciens*, waarmee de *Conseil des Cinq-Cents* moet instemmen. Dat moet drie keer gebeuren om de drie jaar vooraleer een *Assemblée de révision* kan worden verkozen. De *Assemblée de révision* is samengesteld uit twee vertegenwoordigers per departement, die aan dezelfde verkiesbaarheidsvoorwaarden[26] moeten voldoen als de leden van de *Conseil des Anciens*.

Ook in deze grondwet komt duidelijk naar voor dat het parlement gedurende een voldoende lange periode herhaaldelijk dezelfde punten moet aanwijzen en dat vervolgens slechts die punten effectief kunnen worden herzien.

Een ander opvallend kenmerk is dat voor het eerst uitdrukkelijk wordt bepaald dat een aangenomen herziening van de grondwet nog aan een referendum moet worden onderworpen.

---

25 Daarbij moet wel worden aangestipt dat, gezien de jaarlijkse vernieuwing van het parlement bij derden, een parlementair mandaat maar drie jaar beslaat en maar één keer kan worden vernieuwd. Nadien moet men minstens twee jaar aan de kant blijven staan vooraleer men opnieuw kandidaat kan zijn (artikelen 53 tot 55).

26 Waaronder de verkiesbaarheidsleeftijd van 40 jaar en een verblijfsvereiste van vijftien jaar (artikel 83).

### 3.4 *Latere grondwetten*

Inmiddels was reeds verscheidene keren gebleken dat een herzieningsprocedure in de woelige jaren van de Franse Revolutie geen echte praktische relevantie had. De inkt van de ene grondwet was als het ware amper droog vooraleer een staatsgreep (en niet een formele grondwetswijziging) tot een nieuw constitutioneel regime en een nieuwe grondwet leidde. Het hoeft dan ook niet echt te verbazen dat in de erop volgende 'napoleontische grondwetten' geen bepalingen meer werden gewijd aan de herzieningsprocedure.

Dat is ook het geval voor de Staatsregelingen van de Bataafse Republiek en later van het Bataafse Gemenebest van 1798, 1801 en 1805, alsook voor de Constitutie van het Koningrijk Holland van 1806.

De Staatsregeling van de Bataafse Republiek van 1798 bevatte wel enkele bepalingen over de mogelijkheid tot herziening ervan, maar geen echte herzieningsprocedure. Artikel 70 bepaalt: 'Geene verandering, noch vermeerdering, dezer Grondregelen, noch ook der Staatsregeling, zal plaats grijpen, dan gestaafd door den wil des Volks, en naar derzelver voorschrift.' In titel IX ('Over den Staatkundigen invloed des volks op de Staatsregeling') van die grondwet wordt bepaald dat er pas in 1804 een herziening van de Staatsregeling kan plaatsvinden,[27] dat daartoe 'zal werkzaam zijn eene Commissie van Herziening, bestaande uit zooveele Leden, als "er tagtig duisendtallen Zielen in de Bataafsche Republiek gevonden worden", en gekozen door de Grond- en Districts-Vergaderingen, op den tijd en de wijze, bepaald bij het Reglement, Letter E' en dat die herziening slechts elke vijf jaar kan plaatsvinden.[28] Alleen al uit het gegeven dat er in 1801 reeds een nieuwe Staatsregeling werd uitgevaardigd, blijkt dat die bepalingen niet echt afdwingbaar waren.

Het is pas bij de Grondwet voor de Verenigde Nederlanden van 1814 dat de eerste formele herzieningsprocedure opnieuw opduikt.

## 4 De herzieningsprocedures van de grondwetten van 1814 en 1815

### 4.1 *De Grondwet van 1814*

Na het verdrijven van de Fransen uit de Nederlanden wilde Willem I zo snel als mogelijk een grondwettelijke legitimatie voor de nieuwe staat. Reeds in december 1813 werd een

27 Artikelen 304 en 305 van de Staatsregeling van de Bataafse Republiek van 1798.
28 Artikelen 306 en 307.

grondwetscommissie benoemd, voorgezeten door Gijsbrecht Karel van Hogendorp. De commissie vatte haar werk aan op basis van een schets die door Van Hogendorp reeds op voorhand was uitgewerkt. Het door de commissie opgestelde ontwerp werd, zoals bekend, op 29 maart 1814 door de Grote Vergadering van Notabelen met een overweldigende meerderheid aangenomen. De bepalingen in deze grondwet over de herzieningsprocedure luidden als volgt:

> 'Negende Hoofdstuk. Van bijvoegselen, veranderingen en uitleggingen.
>
> Artikel 142. Ingevalle, in het vervolg, eenige verandering of bijvoeging in de grondwet noodig zoude mogen zijn, zal deze noodzakelijkheid bij eene wet moeten verklaard en de verandering of bijvoeging zelve duidelijk aangewezen en uitgedrukt worden.
>
> Artikel 143. Deze wet, door den Souvereinen Vorst en Staten Generaal vastgesteld zijnde, wordt vervolgens, op de gewone wijze, aan de Staten der Provinciën of Landschappen gezonden, welke, binnen den tijd daartoe telkens bij zoodanige wet bepaald, aan de gewone leden der Staten Generaal een gelijk getal buitengewone toevoegen, die op dezelfde wijze als de gewone benoemd worden.
>
> Artikel 144. De Souvereine Vorst en de alzoo in dubbelden getale zamengestelde vergadering van de Staten Generaal beslissen voorts in dezen op dezelfde wijze, als omtrent het vaststellen van gewone wetten hier voren is bepaald, met uitzondering alleen, dat er eene meerderheid van stemmen moet zijn, uitmakende ten minste twee derde der presente leden.
>
> Artikel 145. De veranderingen of bijvoegselen in de grondwet worden op dezelfde wijze afgekondigd als de gewone wetten, en plegtiglijk bij de algemeene grondwet gevoegd.
>
> Artikel 146. De authentieke uitlegging en verklaring der twijfelingen, welke in de toepassing van een of ander gedeelte dezer grondwet mogten gevonden worden, wordt gedurende de drie eerste jaren na derzelver aanneming opgedragen aan de Commissie tot het ontwerpen dezer grondwet benoemd geweest. Indien, na verloop van gemelde drie jaren, zulk eene uitlegging of verklaring noodig ware, wordt daartoe door den Souvereinen Vorst eene vergadering beschreven, bestaande in een getal van leden gelijk aan die van de vergadering van de Staten Generaal, en benoemd op dezelfde wijze door de Staten der Provinciën of Landschappen.'

De uiteindelijk vastgestelde grondwetsbepalingen lopen in grote mate gelijk met de eerste en de tweede redactie van de schets die Van Hogendorp aanvankelijk had opgesteld, met slechts twee belangrijke verschilpunten. In de eerste plaats kwam het tweederdemeerderheidsvereiste niet voor in die schets, waarin zelfs werd bepaald dat 'in de gehele behandeling en afdoening geen onderscheid plaats [zal] vinden van eene gewoone Wet'.[29] In de tweede plaats was de procedure voor de 'authentieke uitlegging en verklaring der twijfelingen' pas later toegevoegd. Die laatste procedure komt voort uit een gelijkaardige bepaling in de Staatsregeling van het Bataafse Gemenebest van 1801.[30]

Het tweederdemeerderheidsvereiste werd door de grondwetscommissie toegevoegd omdat twijfel rees 'of in zo belangrijke gevallen eene dubbele vergadering wel genoegzaam te achten is, om den wil der Natie uit te drukken'.[31] Van Hogendorp stelde voor 'daar echter eene kleine meerderheid welligt niet als voldoende kan beschouwd worden, om het beslotene als den wil der Natie te doen doorgaan, […] te bepalen, dat er eene meerderheid van ten minsten 2/3 zal moeten zijn'.[32] Dit voorstel wordt op een volgende vergadering door negen andere leden van de grondwetscommissie bijgetreden.[33]

Een opmerkelijk en nieuw gegeven in deze bepalingen (in vergelijking met de Franse grondwetten) is de vermelding dat de procedure aanvangt met een wet waarin de 'noodzakelijkheid' van 'eenige verandering of bijvoeging in de grondwet' verklaard wordt en waarin 'de verandering of bijvoeging zelve duidelijk aangewezen en uitgedrukt [zal] worden'. Deze uitdrukking kwam al voor in de eerste redactie van de schets van Van Hogendorp en leverde geen meldenswaardige bedenkingen op in de grondwetscommissie, zeker niet nadat werd verzekerd dat de gewone wetgevingsprocedure hier van toepassing was.[34] Het is nochtans niet zonder reden dat een van de leden verklaarde 'zig geen recht denkbeeld [te kunnen] vormen van den gang dien dit werk hebben zal'.[35] Vooral het vereiste dat de herziening die men noodzakelijk acht 'duidelijk aangewezen en uitgedrukt' moet worden, zal nadien erg belangrijk blijken te zijn en het grootste verschilpunt tussen de Nederlandse en de Belgische herzieningsprocedure blijken te zijn.

29 H.T. Colenbrander, *Ontstaan der grondwet. Bronnenverzameling 1814-1815*, deel 1, Leiden: Martinus Nijhoff 1908, p. 14. Dat is ook het geval voor de derde redactie van die schets (idem, p. 56).
30 Artikel 105.
31 Colenbrander 1908, p. 337.
32 Colenbrander 1908, p. 338.
33 Colenbrander 1908, p. 343.
34 Colenbrander 1908, p. 337.
35 Colenbrander 1908, p. 337.

## 4.2 De Grondwet van 1815

### 4.2.1 Beschrijving

Reeds tijdens de voorbereiding van de Grondwet van 1814 waren gesprekken gaande over de vereniging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden tot een meer robuuste bufferstaat ten noorden van Frankrijk. Reeds korte tijd na de aanneming van de Grondwet, op 21 juni 1814, bereikten de grootmachten een akkoord over de samenvoeging tot één staat. De verdere formalisering van dit akkoord gebeurde op het Congres van Wenen. Op 22 april 1815 riep Willem I een grondwetscommissie bijeen, opnieuw met als voorzitter van Hogendorp.

Van in het begin werd na enige discussie afgesproken dat men zou uitgaan van de bestaande Grondwet, maar dat men bij elk hoofdstuk ervan eerst de algemene beginselen zou bespreken die ten grondslag liggen aan die afdeling. Hiermee werd enigszins tegemoetgekomen aan de bezwaren van een aantal leden uit het Zuiden, die de besprekingen niet wilden beperken tot punctuele amenderingen van de bestaande Grondwet.[36] Aan het hoofdstuk over de herzieningsprocedure wordt maar zeer weinig discussie gewijd. Het onderging slechts beperkte wijzigingen en luidde uiteindelijk als volgt:

> 'Elfde Hoofdstuk. Van Veranderingen en Bijvoegselen.
>
> Artikel 229. In geval in het vervolg eenige verandering of bijvoeging in de Grondwet noodig mogte zijn, moet deze noodzakelijkheid bij eene wet verklaard, en de verandering of bijvoeging zelve, duidelijk aangewezen en uitgedrukt worden.
>
> Artikel 230. Deze wet wordt aan de Staten der Provinciën gezonden, welke binnen den tijd daartoe telkens bij de wet bepaald, aan de gewone leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal een gelijk getal buitengewone toevoegen, die op dezelfde wijze als de gewone benoemd worden.
>
> Artikel 231. In de gevallen, waarin, volgens artikel 27, 44 en 46, de Tweede Kamer der Staten-Generaal, volgens deze Grondwet, in dubbelen getale moet bijeenkomen, wordt deze benoeming door de Staten der Provincie gedaan, op last van den genen die het Koninklijk gezag uitoefent.

36 H.T. Colenbrander, *Ontstaan der grondwet. Bronnenverzameling 1814-1815*, deel 2, Leiden: Martinus Nijhoff 1909, p. 81-82, 84 en 87-88.

> Artikel 232. De Tweede Kamer der Staten-Generaal mag over geene voorstellen tot verandering of bijvoeging in de Grondwet, eenig besluit nemen, ten zij twee derde gedeelten der leden, die de vergadering uitmaken, tegenwoordig zijn. De besluiten worden bij eene meerderheid van drie vierde gedeelten der tegenwoordige leden opgemaakt. Voor het overige wordt in alles gevolgd hetgeen over het maken der wetten is bepaald.
>
> Artikel 233. Geene verandering in de Grondwet of in de erfopvolging, mag gedurende een Regentschap worden gemaakt.
>
> Artikel 234. De veranderingen of bijvoegselen in de Grondwet, door den Koning en de Staten-Generaal vastgesteld, worden plegtig afgekondigd, en bij de algemeene Grondwet gevoegd.'

Vanzelfsprekend moest de procedure worden aangepast aan de instelling van een tweekamerstelsel, waartoe de grondwetscommissie eerder na wat moeizame besprekingen had besloten.[37] De nieuwe Eerste Kamer kreeg daardoor een medebeslissingsrecht in de eerste fase van de herziening, doordat de verklaring van de noodzakelijkheid van een herziening, alsook de aanwijzing en uitdrukking van een verandering of bijvoeging bij wet moesten gebeuren.[38] De Eerste Kamer kan immers beslissen een voorstel van de koning of van de Tweede Kamer niet aan te nemen.[39] Ook in de erop volgende fase heeft de Eerste Kamer een dergelijk vetorecht, aangezien uitdrukkelijk werd bepaald dat ook voor die fase de gewone wetgevingsprocedure wordt gevolgd.[40]

De meest in het oog springende wijziging is wel de ophoging van het tweederdemeerderheidsvereiste dat in 1814 was ingevoerd voor de tweede fase van de herziening tot een drievierdemeerderheidsvereiste, die al in de inleiding aan de orde kwam. Daarnaast werd ook een quorumvereiste van twee derde ingevoerd. Beide vereisten gelden enkel voor de Tweede Kamer.[41] De motivering voor deze wijziging (die gedragen werd door een unanieme grondwetscommissie) is blijkbaar dat sommige delicate punten, zoals de vrijheid van het geweten, niet door een twee derde meerderheid van de leden bepaald kunnen worden.[42]

37 Zie daarover de bijdragen van Fred Stevens en Joop Th. J. van den Berg in dit boek.
38 Artikel 229 Grondwet 1815.
39 Artikelen 112, 117 en 119 Grondwet 1815.
40 Artikel 232 laatste zin Grondwet 1815. Zie ook Colenbrander 1909, p. 472.
41 Colenbrander 1909, p. 461 en 472.
42 Colenbrander 1909, p. 472: 'Er zijn zulke delicate punten, bijvoorbeeld die van de vrijheid van het geweten; – zulke punten moeten niet door 2/3 der leden kunnen in den wal geschoven worden' (van Hoogendorp).

De bepaling uit de Grondwet van 1814 over de wijze van afkondiging en invoeging in de Grondwet van aangenomen grondwetswijzigingen wordt wegens overbodigheid weggelaten[43] en in de plaats ervan komt een bepaling over de onmogelijkheid om de Grondwet te herzien of een wijziging in de erfopvolging aan te brengen gedurende een regentschap.[44] De bepaling over de authentieke interpretatie werd eveneens weggelaten, omdat daaraan geen behoefte meer zou bestaan en omdat die eigenlijk toch zou neerkomen op een grondwetswijziging[45] en omdat 'de Grondwet […] zich zelve [moet] kunnen beschermen, zonder eenig intermediair ligchaam tot interpres harer meening nodig te hebben'.[46]

### 4.2.2 Een nieuw begin of een herziening van de Grondwet van 1814?

De vraag is hoe we de aanloop tot de Grondwet van 1815 moeten duiden. Is de Grondwet van 1815 een nieuw begin, of is er sprake van een herziening van de Grondwet van 1814? Zou dat tweede het geval zijn, dan is daarmee de Nederlandse Grondwet de eerste van de generatie postrevolutionaire, restauratieve grondwetten ter wereld en de tweede oudste nog overlevende grondwet van de wereld (na de Amerikaanse Grondwet). Een titel waar overigens de Noren aanspraak op maken. Zij claimen dat de Noorse Grondwet de tweede oudste grondwet ter wereld is. Die Noorse Grondwet trad namelijk in werking op 17 mei 1814 in Eidsvoll, na een korte periode van onafhankelijkheid na een lange periode van Deense heerschappij. Daarbij moet wel worden aangestipt dat Noorwegen nog in 1814 na de Zweeds-Noorse oorlog en de Conventie van Moss een personele unie aanging met Zweden, waarbij Zweden, mits enkele aanpassingen, de Noorse Grondwet erkende. Die personele unie duurde tot 1905. De Noren, trots op hun traditie, vieren op 17 mei (*syttende mai*) Grondwetsdag – het symbolische moment van hun onafhankelijkheid.

De Noren nemen bij hun claim van tweede oudste grondwet ter wereld aan dat de geboortedatum van de Nederlandse Grondwet in 1815 ligt. Toch is het een omstreden vraagstuk. Er zijn namelijk verschillende perspectieven mogelijk. Bekijken we de zaak vanuit een politiek perspectief, dan markeert de Grondwet van 1815 een nieuw begin. Tussen de volkeren en staten van Europa komt een nieuwe eenheid tot stand: het Koninkrijk van de Verenigde Nederlanden. Die nieuwe politieke entiteit – het door de andere Europese mogendheden erkende koninkrijk – wordt in stappen mogelijk gemaakt door het gesprek tussen de geallieerden en Frankrijk in het Congres van Wenen. De Grondwet en grondwettelijke orde, die op 24 augustus 1815 in Brussel wordt bezegeld, vormen de sluitsteen van dit proces. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel staatsrechtelijke auteurs, min of meer in navolging van Colenbrander, de Grondwet van 1815 zien

43 Colenbrander 1909, p. 461 en 493.
44 Colenbrander 1909, p. 461 en 472.
45 Colenbrander 1909, p. 493.
46 Colenbrander 1909, p. 473.

als een nieuw begin. Het is ook voor het eerst dat sprake is van een Grondwet 'van het Koninkrijk', dat bij het vaststellen van de Grondwet in maart 1814 nog niet bestond. Daar wordt dan nog wel eens als argument aan toegevoegd dat de Grondwet van 1815 kennelijk een nieuw begin markeert, alleen al om de reden dat de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814 niet is gevolgd.[47] Dat argument gaat niet helemaal op. Als we louter vanuit het perspectief van de grondwettelijke rechtsorde zelf kijken, is de Grondwet van 1815 wel degelijk opgevat als een herziening van de Grondwet van 1814. De herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814 (artikelen 142 tot en met 145) is door de Noordelijke Nederlanden op tal van punten gevolgd. Zo is er, zoals voorzien, in de Grondwet van 1814 een noodzaakswet vastgesteld (artikel 142),[48] zijn de buitengewone leden uitgevaardigd na toezending van de noodzaakswet (artikel 143), is de – zogeheten – grondwetswijziging in tweede lezing door een gezamenlijke vergadering van de Staten-Generaal in dubbelen getale samengekomen met gewone meerderheid vastgesteld (met twee derde van de leden aanwezig), zoals artikel 144 vereiste,[49] en bekendgemaakt op de wijze voorzien in artikel 145 van de Grondwet van 1815.[50] Ook de proclamatie bij de Grondwet van 1815 spreekt van een wijziging,[51] en ook het koninklijk besluit van 22 april 1815 tot instelling van de uit Belgen en Nederlanders (en één Luxemburger) bestaande grondwetscommissie spreekt in artikel 1 'Eene speciale commissie, door ons te benoemen, zal zich onverwijld bezig houden met de herziening van de Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden.'[52]

De inlijving van de Zuidelijke Nederlanden was uiteraard niet voorzien in de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814. Daarvoor kon moeilijk anders dan geïmproviseerd worden door een combinatie van elementen van die herzieningsprocedure en van elementen die de toetreding van een gebied tot het bestaande grondwetsbestel mogelijk maken. Bijna geen enkele grondwettelijke regeling houdt rekening met een toevoeging van andere staten of gebieden aan de reeds bestaande grondwettelijke orde. En als dat gebeurt, ontstaat niet direct als vanzelf een nieuwe grondwettelijke orde. We spreken ook nog steeds van 1949 als het geboortejaar van de Grundgesetz Bondsrepubliek Duitsland (BRD), zelfs toen na 1990 de Duitse Democratische Republiek (DDR) toetrad tot de BRD (de *Wiedervereinigung*, die eigenlijk een *Beitritt* was).[53]

---

47 Zie L.F.M. Besselink, 'The Kingdom of the Netherlands', in: L.F.M. Besselink e.a. (red.), *Constitutional Law of EU Member States*, Deventer: Kluwer 2014, p. 1191 e.v.

48 Gepubliceerd in *Stb.* 1815, nr. 29.

49 Unaniem op 18 augustus 1815. Colenbrander 1909, p. 614 (nr. 299).

50 *Stb*. 1815, nr. 45.

51 '(…) Dien ten gevolge moest de reeds voor een gedeelte Onzer onderdanen verbindende Grondwet in het belang van allen, en overeenkomstig de bedoelingen der Mogendheden, aan welker Staatkunde, onder de leiding der Goddelijke Voorzienigheid, de nieuwe toestand van zaken te danken is, ***gewijzigd*** worden (…).'

52 Zie ook Colenbrander 1909, p. 69.

53 Toegegeven, de Nederlandse Grondwet had geen artikel zoals artikel 23 van de Duitse Grondwet (*Grundgesetz*), dat toekomstige toetredingen (*Beitritt*) tot de Duitse constitutionele orde toestaat.

Dus wordt er ook in 1815 voorzien in een grondwetscommissie, ook weer onder leiding van Van Hogendorp, alsook in een notabelenvergadering van de Belgen aan het eind om de vereiste goedkeuring te kunnen acteren middels een soort van referendum. Helemaal zoals in 1814 voor de Belgen, helemaal volgens de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814 voor de noordelijke Nederlanders. Het liep in de praktijk echter niet zo vlotjes. Zo verliepen de onderhandelingen in de grondwetscommissie moeizaam en verwierp de Belgische notabelenvergadering het bereikte resultaat. De proclamatie van de Grondwet van 24 augustus 1815 probeert het formeel-juridische gelijk van het koningskamp binnen te halen door te wijzen op het correct doorlopen van de herzieningsprocedure van 1814 en het 'bedrijfsongeluk' van de notabelenvergadering te repareren door op bijzonder creatieve wijze de neen-stemmen te herinterpreteren aan de hand van hun motivering en door niet-aanwezigen mee te rekenen.[54]

Daar staat dan weer tegenover dat de chronologie van de gevolgde procedure niet helemaal strookt met de letter van de grondwettekst. Volgens de procedure van 1814 moest immers niet alleen de noodzaak worden verklaard, maar moest de 'verandering of bijvoeging zelve duidelijk aangewezen en uitgedrukt worden'. In de noodzaakswet van 23 maart 1815[55] wordt dienaangaande melding gemaakt van de vervanging van de benamingen 'souvereine vorst' en 'erfprins' door de termen 'koning' en 'Prins van Oranje', van de aanvulling van de opsomming van 'Provinciën en Landschappen' om 'het Nederlandsche volk volledig te omschrijven' en voorts 'behalven al zulke andere modificatiën als ten gevolge der zoo even gemelde en uit aanmerking der omstandigheden dienstig en oirbaar gerekend zullen worden'. Die laatste vermelding werd dan onder meer gebruikt om nadien over te stappen van een eenkamerstelsel naar een tweekamerstelsel, wat toch op erg gespannen voet staat met het vereiste dat de noodzakelijk geachte veranderingen of bijvoegingen duidelijk uitgedrukt moeten worden. Pas na de instelling van de grondwetscommissie op 22 april 1815 kan men zeggen dat een begin is gemaakt met het 'uitdrukken' van de verandering of bijvoeging. Daardoor werd het paard achter de wagen gespannen: veeleer dan de voorgenomen wijzigingen uitdrukkelijk weer te geven in de noodzaakswet zoals artikel 142 van de Grondwet van 1814 vereist, werden ze achteraf opgesteld door de grondwetscommissie. Dat men zich hiervan bewust was, blijkt ook uit een advies van minister Van Maanen, waarin wordt gesteld: 'Aanneer ook het traktaat [de noodzakelijkheidswet] reeds bekend en gepromulgeerd zal zijn, zal die verandering of bijvoeging zelve nog niet, althans niet *en détail* duidelijk kunnen aangewezen en uitgedrukt worden, hetgeen echter volgens art.

54 Zie ook Colenbrander 1909, nrs. 300-303.

55 Wet van 23 maart 1815 'houdende verklaring der noodzakelijkheid, dat na de aanvaarding der Koninklijke Waardigheid, de grondwet van den Staat wordt veranderd en geamplieerd'.

142 der Grondwet vereischt wordt, om te kunnen komen tot het resultaat in art. 143 uitgedrukt. De voorbereidende arbeid der Commissie zal daartoe noodzakelyk zijn.'[56]

Hoe men deze elementen ook beoordeelt, op zijn minst lag de bedoeling voor om de totstandkoming van de Grondwet van 1815 zo veel als praktisch mogelijk te steunen op de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814. In de Zuidelijke Nederlanden waren geen instellingen of vertegenwoordigers voorhanden die binnen het kader van die herzieningsprocedure konden optreden, zodat een beroep moest worden gedaan op alternatieve legitimatiemechanismen, namelijk de notabelenvergadering. Dat element op zich laat niet toe om aan te nemen dat een breuk werd gemaakt met de Grondwet van 1814. Ook het gegeven dat de Grondwet van 1814 volledig werd vervangen door de Grondwet van 1815, laat die conclusie op zich beschouwd niet toe.[57]

Vast staat dat de regisseurs van de Grondwet van 1815 de bedoeling hadden om de continuïteit met de Grondwet van 1814 zo veel als mogelijk te onderlijnen, ook al was het vanuit praktisch oogpunt niet mogelijk om de herzieningsprocedure volledig correct te volgen, noch wat betreft de toepassing voor de Zuidelijke Nederlanden, noch wat betreft het vereiste dat de herziening in grote mate op schrift moest zijn gesteld wanneer de noodzaak tot wijziging wordt uitgedrukt. De noodzaak om snel te handelen stond voorop.

Er zijn dus ook wel overtuigende argumenten om de stelling te verdedigen dat Nederland aanspraak kan maken op de titel van tweede oudste grondwet van de wereld, veeleer dan Noorwegen.

## 5 Latere ontwikkelingen in België

### *5.1 De Grondwet van 1831*

Na de afscheuring van het Koninkrijk der Nederlanden gaf België zich een eigen grondwet. Er was ook enige haast bij, want net zoals in 1814-1815 voor het Koninkrijk der Nederlanden kwam het erop aan om zo snel mogelijk een staatsorganisatie uit te werken die het fiat kon krijgen van de grote mogendheden en in het bijzonder van Engeland.

56 Colenbrander 1909, p. 59.

57 De Grondwet van 1983 was immers ook een complete herziene versie. De Grondwet van 1815 bevatte de meeste kernelementen en -karakteristieken van de oude versie. Zie voor een verschillende beoordeling van de feiten Besselink 2014, p. 1191.

Daartoe werd door het Voorlopig Bewind een grondwetscommissie aangesteld, die als taak had met bekwame spoed een ontwerp van grondwet voor te bereiden, dat dan door het te verkiezen Nationaal Congres[58] zou worden besproken. Uit de notulen van de secretaris van de grondwetscommissie kan worden opgemaakt dat de grondwetsherzieningsprocedure niet ter sprake kwam bij de initiële besprekingen over de grote lijnen van de grondwet. Naar alle waarschijnlijkheid werd de bepaling over de herzieningsprocedure door de secretarissen, Jean-Baptiste Nothomb en Paul Devaux, opgenomen in een eerste voorontwerp dat werd voorgelegd aan de grondwetscommissie. In het uiteindelijke door de grondwetscommissie aangenomen ontwerp luidde artikel 117 als volgt:

> 'Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désignera.
> Après cette déclaration, la chambre élective est dissoute de plein droit. Il en sera convoqué une nouvelle, conformément à l'art. 54.
> Cette chambre statuera, de commun accord avec les autres branches du pouvoir législatif, sur les points soumis à la révision.
> Dans ce cas, elle ne pourra délibérer si deux tiers au moins des membres qui la composent ne sont présents et nul changement ne sera adopté, s'il ne réunit au moins les trois quarts des suffrages.'

Het voorstel van de grondwetscommissie werd door het Voorlopig Bewind ongewijzigd bezorgd aan het Nationaal Congres.[59]

Naast dat voorstel was in het Nationaal Congres ook nog een ander voorstel van grondwet ingediend door een aantal liberaal gezinde leden. Artikel 122 van het voorstel van Forgeur, Barbanson, Fleussu en Liedts,[60] dat handelt over de herzieningsprocedure, luidde als volgt:

> 'Le pouvoir législatif a le droit de déclarer qu'il y a lieu à révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désignera.
> Après cette déclaration, le congrès est dissous. Il en est convoqué un nouveau.

58 In deze bijdrage wordt de term 'Nationaal Congres' en niet 'Volksraad' gebruikt. Het is weliswaar zo dat die laatste benaming destijds werd gebruikt in de Nederlandse vertaling van de officiële stukken met betrekking tot het Nationaal Congres, maar dat lijkt nog geen overtuigend argument te zijn om een term te gebruiken die een bijzonder vrije en zelfs ongelukkige vertaling is van de Franse term 'Congrès national'. Aangezien bovendien in de meeste literatuur de term 'Nationaal Congres' wordt gebruikt, kan de term 'Volksraad' verwarrend overkomen voor niet-ingewijden.

59 E. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique*, IV (*pièces justificatives*), Brussel: Société typographique belge Adolphe Wahlen 1844, nr. 45, p. 43-49, in het bijzonder p. 48-49.

60 Huyttens 1844, p. 50-55, in het bijzonder p. 55.

> Le congrès, formé en nombre double, ne pourra délibérer sans la présence des deux tiers de ses membres, et nul changement ne sera adopté s'il ne réunit au moins les trois quarts des suffrages.'

De bespreking van het voorstel van de grondwetscommissie in de centrale afdeling[61] van het Nationaal Congres leidde tot twee aanpassingen. Enerzijds werd ook voorzien in de ontbinding en de herverkiezing van de Senaat, omdat het Nationaal Congres eerder al had beslist dat ook de Senaat een rechtstreeks verkozen vergadering zou zijn, anders dan de door de koning benoemde Senaat die de grondwetscommissie had voorgesteld. Anderzijds werd het meerderheidsvereiste van drie vierde van de stemmen teruggebracht tot twee derde, met als motivering dat daarmee wordt aangesloten bij een ander bijzonder meerderheidsvereiste in de grondwet,[62] namelijk voor het geval dat de koning tegelijk hoofd van een andere staat wordt.[63]

In de plenaire vergadering van het Nationaal Congres werd weinig tijd besteed aan de herzieningsprocedure. Joseph Lebeau en Joseph Forgeur intervenieerden ten gunste van een gezamenlijke beraadslaging van de Kamer en de Senaat over de grondwetsherziening, blijkbaar om te vermijden dat de Senaat een door de Kamer gewenste herziening zou kunnen tegenhouden. Lucien Jottrand en François Van Snick bepleitten het behoud van de voorgestelde tekst met de afzonderlijke beraadslaging van de Kamer en de Senaat. Die tekst werd ongewijzigd aangenomen, maar pas nadat Joseph Lebeau de gevleugelde woorden uitsprak: 'S'il n'y a pas de moyen de faire des changements à la constitution, dès que l'opinion se sera prononcée contre elle, elle sera ou enfreinte, ou méprisée.'[64]

De uiteindelijk aangenomen tekst luidt in de Nederlandstalige versie van artikel 195 van de Grondwet (na de coördinatie van 17 februari 1994) als volgt:

> 'De federale wetgevende macht heeft het recht te verklaren dat er redenen zijn tot herziening van zodanige grondwettelijke bepaling als zij aanwijst.
> Na deze verklaring zijn beide Kamers van rechtswege ontbonden.
> Twee nieuwe Kamers worden overeenkomstig artikel 46 bijeengeroepen.
> Deze Kamers beslissen, in overeenstemming met de Koning, over de punten die aan herziening zijn onderworpen.

61 De tekst werd eerst in verschillende (door lottrekking samengestelde) afdelingen besproken. Vervolgens werd de tekst besproken in de centrale afdeling, waarin een afvaardiging van elke afdeling was opgenomen. Dan werd een schriftelijk verslag uitgebracht aan de plenaire vergadering.

62 Namelijk het huidige artikel 87 van de Grondwet.

63 Huyttens 1844, nr. 63, p. 112.

64 Huyttens 1844, p. 460-461.

> In dit geval mogen de Kamers niet beraadslagen wanneer niet tenminste twee derden van de leden waaruit elke Kamer bestaat, aanwezig zijn; en een verandering is alleen dan aangenomen, indien zij tenminste twee derden van de stemmen heeft verkregen.'

De Belgische herzieningsprocedure vertoont twee belangrijke en opvallende verschillen en één minder belangrijk verschil met de herzieningsprocedure in de Grondwet van 1815.

Het eerste belangrijke verschil is dat niet wordt bepaald dat door de wetgevende macht de voorgenomen 'verandering of bijvoeging zelve, duidelijk aangewezen en uitgedrukt' wordt, zoals in de Grondwet van 1815. De wetgevende macht moet zich beperken tot het *aanwijzen* van de grondwetsbepaling die voor herziening in aanmerking komt. Met die bepaling wordt in zekere zin terug aangeknoopt bij de Franse grondwetten: ook daar moest een wens tot herziening worden uitgedrukt vooraleer tot de herziening kon worden overgegaan, maar ook niet meer. Zo werd in de Franse Grondwet van 1791 gewag gemaakt van een 'un vœu […] pour le changement de quelque article constitutionnel' en niet van de redactie van een wijziging door de wetgevende macht.

Hierbij past wel één nuance: grondwetteksten zijn vatbaar voor interpretatie. De woorden 'déclarer qu'il y a lieu à la révision de telle disposition constitutionnelle qu'il désignera' hebben niet kunnen verhinderen dat de wetgever – in België spreken we van de preconstituante – in een aantal gevallen, vooral sinds 1970, op een vrij gedetailleerde wijze beschrijft in welke zin een grondwetsbepaling moet worden herzien door de herziening van de grondwetsbepaling te clausuleren (zie hierna).

Dit is overigens het enige echt belangrijke punt waarop de Belgische en de Nederlandse herzieningsprocedure tot op heden van elkaar zijn blijven afwijken.

Het tweede belangrijke verschil betreft de ontbinding van de Kamer van volksvertegenwoordigers en de Senaat (de twee rechtstreeks verkozen Kamers) in vergelijking met de uitbreiding (en dus niet de ontbinding) van de Tweede Kamer van de Staten-Generaal. Hierbij wordt tot op zekere hoogte aangesloten bij de idee van een grondwetgevende vergadering, die ook al aan bod kwam in de Franse Grondwet van 1795. Die grondwetgevende vergadering werd speciaal verkozen, maar in de Franse Grondwet van 1795 betreft het wel een orgaan ad hoc, veeleer dan een Kamer van het reguliere parlement. In de grondwetten van 1791 en 1793 ging het dan weer om een soort van superkamer, die de grondwetgevende en de wetgevende bevoegdheid combineerde. De theoretische verantwoording van de ontbinding is het beroep op het kiezerskorps, dat zich kan uitspreken over de aangekondigde

herziening. Overigens zou de herzieningsprocedure in Nederland in 1848 ook in die zin worden aangepast (zie hierna).

Een derde, minder belangrijk verschil betreft de vereiste meerderheid. Terwijl het voorstel van de grondwetscommissie en het voorstel van Forgeur en anderen nog uitgingen van dezelfde quorum- en meerderheidsvereisten als in de Grondwet van 1815, wordt in de aangenomen tekst van de Grondwet teruggeschakeld naar het meerderheidsvereiste van de Grondwet van 1814 (met toevoeging van een quorumvereiste). Blijkbaar meende men dat er in België meer homogeen werd gedacht over de 'gevoelige' grondwetsbepalingen waaraan de grondwetscommissie in 1815 refereerde, en dat er dus geen nood meer was aan een dergelijk strakke meerderheid. Ook in Nederland zou het drievierdemeerderheidsvereiste trouwens in 1848 overboord worden gegooid ten voordele van een twee derde meerderheid (zie hierna).

### *5.2 Latere evolutie*

Anders dan in Nederland, waar de herzieningsprocedure nog enkele aanpassingen onderging na de onafhankelijkheid van België, geldt in België nog steeds dezelfde procedure als in 1831. Dat betekent echter niet dat die procedure thans nog steeds op dezelfde wijze wordt toegepast als in de negentiende eeuw. De maatschappelijke noden die tot grondwetsherzieningen leiden, zijn heel anders dan toen, net als de politieke spelers die de herzieningsprocedure moeten toepassen.

België heeft geen grondwetsherziening, laat staan een regimewisseling gekend rond 1848, de bijzonder woelige periode die in vele andere Europese landen heeft geleid tot belangrijke constitutionele, doorgaans meer democratische aanpassingen. Dat kan grotendeels verklaard worden door het gegeven dat de Belgische Grondwet van 1831 reeds als een vrij liberale grondwet gold, waardoor de noodzaak aan meer democratisering zich niet zo sterk liet gevoelen. Een aantal wetgevende maatregelen, waaronder de verlaging van de kiescijns, kwam aan een aantal democratische verzuchtingen tegemoet zonder dat een grondwetswijziging nodig was.[65]

Dit neemt niet weg dat tegen het einde van de negentiende eeuw de roep om een meer democratisch regime niet meer kon worden afgewend. Een eerste reeks grondwetswijzigingen van 1892-1893 bracht het meervoudig algemeen stemrecht en de democratisering van de samenstelling van de Senaat mee. Men kan stellen dat de herzieningsprocedure op een

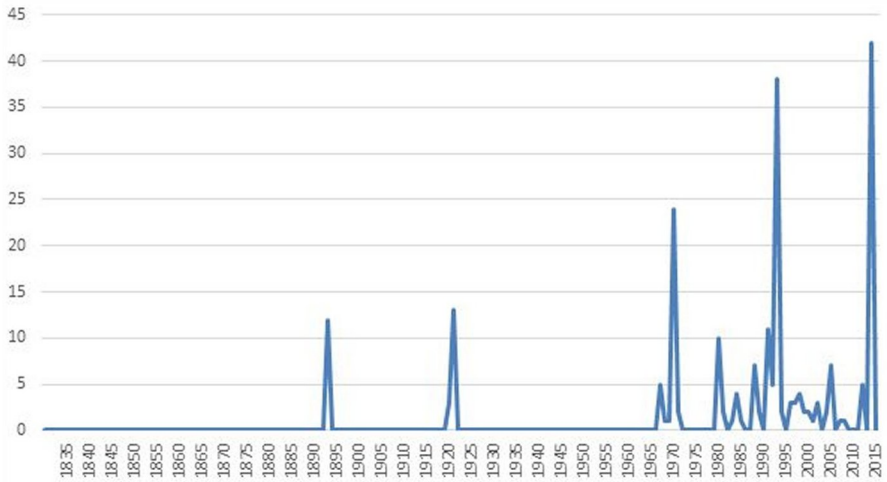
65 Zie ook Th. Luykx & M. Platel, *Politieke geschiedenis van België. 1. Van 1789 tot 1944*, Antwerpen: Kluwer 1985, p. 101-104.

adequate wijze heeft gewerkt voor de herziening die zich toen opdrong, in de omstandigheden van die tijd. Een duidelijk aangehouden wens van een meerderheid van het parlement heeft geleid tot een beduidende herziening waarin een ruime meerderheid van dat parlement zich in de erop volgende zittingsperiode kon vinden.

De erop volgende grondwetsherziening is niet echt representatief. Onmiddellijk na de Eerste Wereldoorlog was de nood van een politieke gelijke behandeling van alle burgers door middel van het enkelvoudig algemeen stemrecht zo dwingend, dat de verkiezingen van 1919 werden georganiseerd volgens dit stelsel, ook al was de Grondwet nog niet aangepast.[66] De onmiddellijk erop volgende grondwetsherziening van 1919-1920 was dan ook grotendeels een regularisatie van dit fait accompli. Dit kan echter niet worden gezien als een indicatie dat de herzieningsprocedure onaangepast was, aangezien de politieke instellingen tijdens de Eerste Wereldoorlog hoe dan ook niet op een normale wijze hebben kunnen werken.

Sinds de tweede helft van de twintigste eeuw is het aantal grondwetsherzieningen aanzienlijk toegenomen, zoals blijkt uit figuur 1.

**Figuur 1**




Er zijn twee tendensen die aangewezen kunnen worden als de oorzaak van deze toename.

66 Luykx & Platel 1985, p. 292-293 en 296-297.

In de eerste plaats is er de algemene tendens van toenemende regeldichtheid en frequentie van regelgevend optreden. De overheid, die inmiddels beduidend meer taken heeft opgenomen dan in de negentiende eeuw, moet op steeds meer en steeds veranderende maatschappelijke behoeften inspelen, onder meer door aangepaste regelgeving. Dat sommige van die regelgevingsbehoeften ook betrekking hebben op fundamentele kwesties die nopen tot een grondwetsherziening, is onvermijdelijk. Nieuwe fundamentele evoluties, onder meer inzake grondrechtenbescherming, rechtsbedeling, internationalisering én decentralisatie van overheidstaken, moesten ook – minstens in zeer beknopte vorm – weerspiegeld worden in de Grondwet.

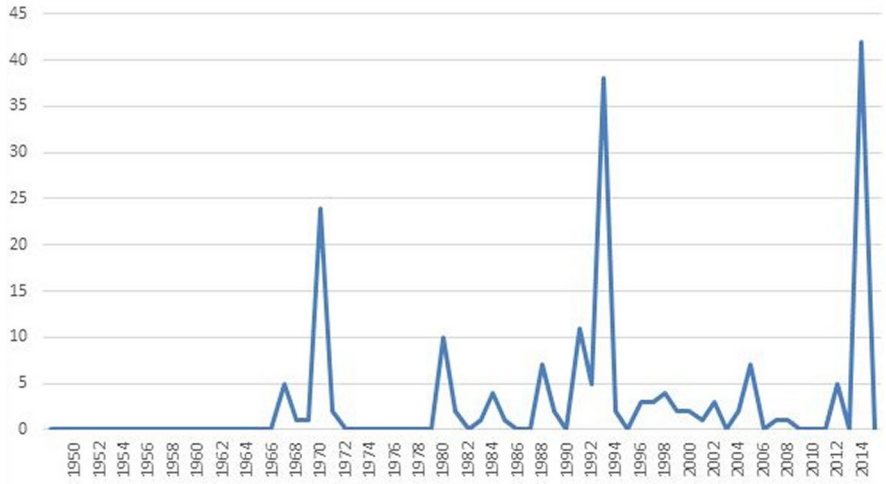
In de tweede plaats is er – specifiek voor België – de tendens van de steeds verdergaande federalisering, die vooral aangejaagd wordt door eisen van Vlaamse politieke partijen. Deze tendens is gegroeid uit een initiële vraag naar gelijke behandeling van de Nederlandse taal en cultuur, maar geleidelijk entte zich daarop een vraag naar autonomie toen duidelijk werd dat een universeel tweetalig België niet realistisch was. Die laatste vraag, die mede werd gesteund door Waalse regionalistische stromingen, leidde tot inmiddels zes staatshervormingen, waarvan vijf gepaard gingen met grondwetsherzieningen, in enkele gevallen van een aanzienlijke omvang.

Die twee tendensen hebben de herzieningsprocedure in zekere zin overmand. De selectiviteit van de herzieningsprocedure (herzienbare bepalingen moeten eerst worden aangewezen door de preconstituante) en het tijdsverloop ervan (de duur tussen de herzieningsverklaring en de effectieve herziening) hebben tot gevolg dat niet meer op adequate wijze kan worden tegemoetgekomen aan maatschappelijke en politieke wensen om bepaalde fundamentele beleidskeuzen ook in de Grondwet te verankeren of om grondwettelijke obstakels voor deze beleidskeuzen uit de Grondwet te verwijderen.

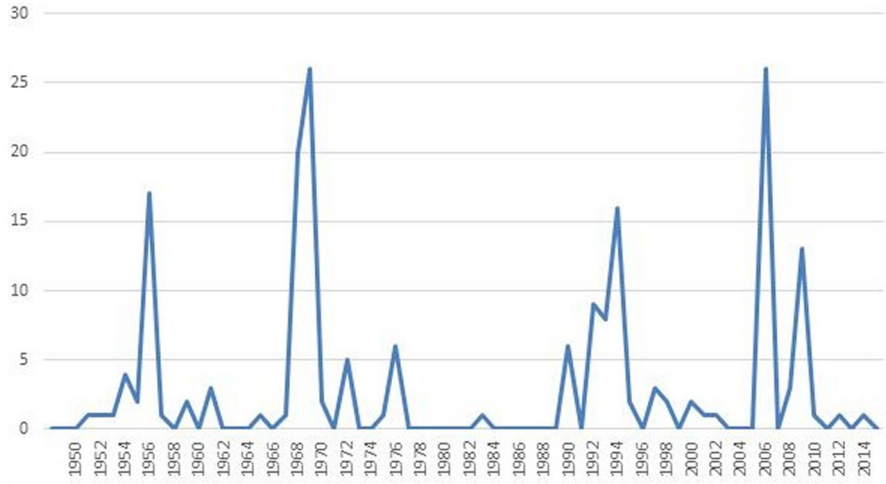
Het oordeel of een herzieningsprocedure al dan niet adequaat is in de huidige omstandigheden, is natuurlijk altijd ten dele van subjectieve aard. Men kan uit figuur 1 wel afleiden dat er steeds meer en steeds vaker grondwetsherzieningen hebben plaatsgevonden, maar er blijkt niet uit of die herzieningen wenselijk waren, of er wenselijke herzieningen niet of laattijdig hebben plaatsgevonden en of sommige van de doorgevoerde herzieningen niet beter wat langer in de wachtkamer hadden doorgebracht om meer uit te rijpen.

Dat blijkt ook uit de in de figuren 2 en 3 weergegeven vergelijking van het aantal grondwetsherzieningen in België en in Duitsland sinds de Tweede Wereldoorlog. Zoals bekend geldt in Duitsland een erg soepele herzieningsprocedure, waarbij een twee derde meerderheid volstaat, zonder nood aan een voorafgaande herzieningsverklaring.

**Figuur 2**




**Figuur 3**




Indien de Belgische herzieningsprocedure zo onlenig is, zou men toch een groter verschil verwachten tussen beide grafieken. Men kan natuurlijk voorhouden dat er in België meer behoefte was aan grondwetsherzieningen door het zo-even geschetste federaliseringsproces, maar men kan alleszins niet stellen dat de onbetwistbaar soepelere herzieningsprocedure in Duitsland tot beduidend meer of meer frequente grondwetsherzieningen heeft geleid.

Bovendien kan men niet de herzieningsprocedure alleen in het beklaagdenbankje plaatsen. Er zijn ook andere factoren die een rol spelen bij de ontijdigheid of het uitblijven van grondwetsherzieningen. Hoe kan men anders verklaren dat ondanks het verdragsrechtelijk verankerde vrije verkeer van werknemers en de duidelijke rechtspraak van het Hof van Justitie[67] de grondwetsbepaling over de niet-benoembaarheid van vreemdelingen tot burgerlijke en militaire bedieningen[68] nog steeds niet is herzien, hoewel die bepaling sinds 1987 onafgebroken in de herzieningsverklaringen voorkomt? Hoe valt uit te leggen dat de jurisprudentiële creatie van de rechterlijke toetsing van wetgevende normen aan verdragen[69] meer dan veertig jaar later nog steeds geen grondwettelijke basis heeft gekregen? De prioritering van grondwetsherzieningen door de politieke beleidsmakers is zonder enige twijfel ook een belangrijke factor in de beoordeling van een herzieningsprocedure.

Ook al is de discussie over de onlenigheid van een herzieningsprocedure ten dele van subjectieve aard, toch kan men moeilijk onder de vaststelling heen dat de starre herzieningsprocedure aanleiding geeft tot een aantal structurele juridische problemen.[70]

Een eerste probleem betreft de rol van de preconstituante ten aanzien van de constituante. De preconstituante heeft de bevoegdheid die haar is toebedeeld in de herzieningsprocedure ruim geïnterpreteerd doordat ze in een aantal gevallen verder is gegaan dan het louter omschrijven van de grondwetsbepaling die voor herziening vatbaar wordt verklaard, namelijk door te preciseren in welke zin die grondwetsbepaling kon worden herzien. Er wordt wel aangenomen dat een dergelijke 'clausulering' mogelijk is wanneer het gaat om de opname van nieuwe bepalingen in de Grondwet,[71] maar voor de wijziging van bestaande bepalingen is een dergelijke inhoudelijke beperking van de beoordelingsbevoegdheid van de constituante minder evident.[72] Toch bestaan er heel wat precedenten van dergelijke clausuleringen,[73] die door de constituante blijkbaar ook als dwingend werden ervaren.

---

67 HvJ 17 december 1980 (Commissie/België), 149/79, nadien verscheidene malen bevestigd.

68 Artikel 10 lid 2 Grondwet.

69 Cass. 27 mei 1971 (Belgische Staat/nv Fromagerie Franco-Suisse Le Ski), *Arr.Cass.* 1971, p. 959.

70 Zie voor een meer uitgebreide bespreking J. Van Nieuwenhove, 'De herziening en de coördinatie van de Grondwet', in: M. Van der Hulst & L. Veny (red.), *Parlementair Recht. Commentaar en Teksten*, Gent: Mys & Breesch 1998, p. 123.

71 Zo wordt in de herzieningsverklaring van 24 en 25 april 2014 (*BS* 28 april 2014) artikel 25 van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard 'om een lid toe te voegen teneinde de waarborgen van de drukpers uit te breiden tot de andere informatiemiddelen', en wordt titel III voor herziening vatbaar verklaard 'om een nieuw artikel in te voegen betreffende de dienstgewijze decentralisatie'.

72 Van Nieuwenhove 1998, p. 46-57.

73 Zie bijvoorbeeld in de herzieningsverklaring van 2014 de volgende passages: '- van artikel 151, § 2, tweede lid, tweede zin, van de Grondwet, teneinde de doeltreffendheid van de organisatie van het gerecht te optimaliseren;
- van artikel 151, § 3, van de Grondwet, om een algemene bevoegdheidsdiscussie over de Hoge Raad voor de Justitie te kunnen voeren, onder meer naar aanleiding van een nieuw beheersmodel voor Justitie;

De politieke verklaring voor dergelijke bevoegdheidsusurpaties door de preconstituante is wellicht te zoeken in het wantrouwen tussen politieke partijen onderling en vooral dan in het wantrouwen tussen Nederlandstalige en Franstalige partijen. Het openstellen van een grondwetsbepaling voor herziening betekent voor de Franstalige partijen dat een ruime meerderheid aan Vlaamse kant samen met een minderheid aan Franstalige kant die bepaling in eender welke zin zal kunnen aanpassen en dit terwijl de uitkomst van de verkiezingen die erop volgen onzeker is. Zoveel onzekerheid verdraagt een communautair gevoelige aangelegenheid niet, dus de meest voor de hand liggende werkwijze is om de herziening in een welbepaalde richting te clausuleren.

Voor Nederlandse lezers zal het wellicht bevreemdend overkomen dat dergelijke clausuleringen door de preconstituante juridisch problematisch zouden kunnen zijn, aangezien de Nederlandse herzieningsprocedure precies inhoudt dat de preconstituante de voorgenomen herziening uitdrukkelijk moet formuleren, terwijl de constituante die enkel kan aanvaarden of verwerpen. De Belgische herzieningsprocedure gaat echter uit van een andere premisse, waarbij het zwaartepunt ligt bij de constituante, die overigens – net als de constituante in Nederland – met een twee derde meerderheid beslist en die dus in zekere zin kan bogen op een grotere en meer recente democratische legitimiteit dan de preconstituante.[74]

Een tweede probleem betreft de rol van de constituante die geconfronteerd wordt met een beperkte herzieningsverklaring die dan nog – zoals zo-even werd uiteengezet – in bepaalde gevallen geclausuleerd is. Precies de zo-even geschetste grotere en meer recente democratische legitimiteit van de constituante heeft haar er al toe gebracht om de herzieningsverklaring van de preconstituante te miskennen en grondwetsbepalingen inhoudelijk te wijzigen die formeel niet voor herziening vatbaar waren verklaard. Dit fenomeen is bekend als de impliciete herziening.[75]

Het achtereenvolgens optreden van een preconstituante en een constituante levert bijgevolg problemen op die zich niet zouden voordoen indien slechts één instantie zich eenmalig

---

- van artikel 151, § 6, van de Grondwet, om ook de evaluatie van de korpschefs van de zetel mogelijk te maken;
(…)
- van artikel 157 van de Grondwet, om in het kader van de hervorming van het tuchtrecht de oprichting van een tuchtrechtbank mogelijk te maken en de samenstelling en organisatie ervan via wet te regelen;
- van artikel 161 van de Grondwet, teneinde de doeltreffendheid van de organisatie van het gerecht te optimaliseren;'.

74 A. Mast, 'Het eerste bedrijf van de grondwetsherziening', *TBP* 1954, p. 59.

75 A. Alen & F. Meersschaut, 'De "impliciete" herziening van de Grondwet', in: *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, Brussel: Bruylant 1992, p. 259-281; Van Nieuwenhove 1998, p. 61-78.

over een grondwetsbepaling moet uitspreken (zoals thans het geval is in Duitsland), of indien de tweede instantie enkel de door de eerste instantie opgestelde tekst kan aanvaarden of verwerpen (zoals thans het geval is in Nederland).

Men mag overigens niet uit het oog verliezen dat de Belgische grondwetgever sinds 1970 al verschillende regelingen die normaal gesproken meer uitvoerig in de Grondwet aan bod zouden moeten komen, heeft overgeheveld naar zogenoemde bijzonderemeerderheidswetten, namelijk de wetten die in de Kamer van volksvertegenwoordigers en in de Senaat[76] moeten worden aangenomen met een twee derde meerderheid en een meerderheid in elk van beide taalgroepen.[77] Door dergelijke onderwerpen[78] aan de bijzondere wetgever te delegeren moet de zwaardere herzieningsprocedure er niet voor worden gevolgd. Dat heeft het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt dat de vijfde staatshervorming van 2001 – die weliswaar niet zo'n draagwijdte had als de vierde en de zesde staatshervorming – volledig door aanpassingen van de bijzondere wetten kon worden geregeld en geen grondwetswijziging behoefde.

## 5.3 *Tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure in 2012*

### 5.3.1 *Voorlopers*

Ondanks de zo-even geschetste problemen die gepaard gingen met de herzieningsprocedure en de ruime aandacht die aan die problemen werd besteed bij de parlementaire bespreking van verscheidene staatshervormingen en in de rechtsleer, is de mogelijkheid om de herzieningsprocedure te wijzigen pas de eerste keer gecreëerd in 2003, toen artikel 195 van de Grondwet in de herzieningsverklaring[79] werd opgenomen. Er was kort voordien, op 26 april 2002, in de paarsgroene regering-Verhofstadt een akkoord gesloten over de politieke vernieuwing,[80] waarin – naast een hervorming van het kiesstelsel die bij wet zou worden gerealiseerd – de principiële afspraak werd gemaakt om een verregaande hervorming van het tweekamerstelsel en een wijziging van de herzieningsprocedure door te voeren. Omdat

76 Zie artikel 77 lid 1 3 Grondwet.
77 Zie artikel 4 lid 3 Grondwet.
78 Het gaat dan onder meer over de nadere opsomming van de gemeenschaps- en gewestbevoegdheden, alsook over de hoofdlijnen van hun instellingen en hun financiering. Dergelijke fundamentele bepalingen zou men toch in de Grondwet verwachten. Dit neemt niet weg dat die bijzondere wetten ook veel meer gedetailleerde regelingen bevatten, die dan weer in gewone meerderheidswetten zouden kunnen worden opgenomen, maar waarvoor het bijzondere meerderheidsvereiste fungeert als een waarborg voor de Franstalige minderheid dat die regelingen niet zonder hun instemming gewijzigd kunnen worden.
79 Herzieningsverklaring van 4 en 9 april 2003, *BS* 10 april 2003, tweede editie.
80 Zie de weergave van dit akkoord in *Parl. St.* Kamer 2001/02, nr. 50-1806/1, p. 3-8.

beide projecten een grondwetsherziening en dus een tweederdemeerderheid vereisten, werd de realisatie ervan doorgeschoven naar de volgende zittingsperiode, na de aanneming van een herzieningsverklaring waarin de betrokken grondwetsbepalingen voor herziening vatbaar werden verklaard.

Na de verkiezingen die volgden op die herzieningsverklaring was het animo voor die twee verregaande hervormingen wat overgewaaid. Bovendien was gebleken dat Nederlandstalige academici[81] en politici[82] veel kritischer stonden tegenover een wijziging van de herzieningsprocedure dan Franstalige academici[83] en politici.[84]

Tegen het einde van de zittingsperiode 2003-2007 stond de staatshervorming echter weer volop in het vizier, maar met heel andere contouren dan louter de hervorming van het tweekamerstelsel en de herziening van de herzieningsprocedure. Toch kwam artikel 195 opnieuw voor in de herzieningsverklaring van 2007.[85] Tussen de verkiezingen van 2007 en die van 2010 kon geen akkoord worden bereikt over een staatshervorming, laat staan

81 A. Alen, 'Opmerkingen', in: F. Delpérée (red.), *La procédure de révision de la Constitution*, Brussel: Bruylant 2003, p. 45-48; J. Velaers, 'De procedure tot herziening van de Grondwet herzien?', in: F. Delpérée (red.), *La procédure de révision de la Constitution*, Brussel: Bruylant 2003, p.73-83. Zie ook A. Alen, 'De procedure van grondwetsherziening', in: *De Grondwet, verleden, heden en toekomst*, Cahiers van de Senaat nr. 2, Brussel: Bruylant 2006, p. 51-58.

82 Zie bijvoorbeeld de verklaringen van Joke Schauvliege (CD&V) in het verslag Dehu-Vandeurzen, *Parl. St.* Kamer 2002/03, nr. 50-2389/3, p. 20-21, alsook de verklaringen van Luc Van den Brande (CD&V), Hugo Vandenberghe (CD&V) en Frans Lozie (Agalev) in het verslag Monfils-Caluwé, *Parl. St.* Senaat 2002/03, nr. 2-1549/3, p. 5-6, 22-29 en 38. Zie ook de nadrukkelijke stellingname om artikel 195 niet op te nemen in de voorstellen tot herziening door Yves Leterme (CD&V) (*Parl. St.* Kamer 2002/03, nr. 50-2386/1, p. 4) en Luc Van den Brande c.s. (CD&V), *Parl. St.* Senaat 2002/03, nr. 2-1547/1, p. 2). Zie ook B. Cadranel, 'La déclaration de révision de la Constitution d'avril 2003', *CRISP - Courrier hebdomadaire* 2003, nrs. 1811-1812, p. 46-49.

83 C. Behrendt, 'La Révision avant sa révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge', *Act.dr.* 2002, p. 417 en 434-435; B. Blero, 'L'article 195 de la Constitution, une pierre angulaire à retailler?', in: A. De Becker & E. Vandenbossche (red.), *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht*, Brugge: die Keure 2011, p. 38-41; H. Dumont, X. Delgrange & S. Van Drooghenbroeck, 'La procédure de révision de la Constitution: suggestions', in: F. Delpérée (red.), *La procédure de révision de la Constitution*, Brussel: Bruylant 2003, p. 143 en 147-148; X. Delgrange & H. Dumont, 'Le rythme des révisions constitutionnelles et l'hypothèse de l'accélération du temps juridique', *APT* 1999, p. 230; D. Renders, 'Un diagnostic nuancé', in: F. Delpérée (red.), *La procédure de révision de la Constitution*, Brussel: Bruylant 2003, p. 62-63; J.-Cl. Scholsem, 'Un diagnostic nécessaire', in: F. Delpérée (red.), *La procédure de révision de la Constitution*, Brussel: Bruylant 2003, p. 70; M. Uyttendaele, 'L'article 195 de la Constitution – Le diagnostic ou comment aménager au mieux le potlatch', in: F. Delpérée (red.), *La procédure de révision de la Constitution*, Brussel: Bruylant 2003, p. 40-41 en 42-43.

84 Zie bijvoorbeeld de verklaringen van Jean-Jacques Viseur (cdH) en Olivier Maingain (MR) in het verslag Dehu-Vandeurzen, *Parl. St.* Kamer 2002/03, nr. 50-2389/3, p. 12-15, 25-27 en 31, alsook de verklaringen van Philippe Monfils (MR), Magdeleine Willame-Boonen (cdH), Marcel Cheron (Ecolo) en Jean-François Istasse (PS) in het verslag Monfils-Caluwé, *Parl. St.* Senaat 2002/03, nr. 2-1549/3, p. 15-20 en 38-39.

85 Herzieningsverklaring van 27 april en 1 mei 2007, *BS* 2 mei 2007, tweede editie.

over een herziening van de herzieningsprocedure.[86] In de herzieningsverklaring van 2010 werd artikel 195 dan voor de derde keer opgenomen.[87]

In de loop van de onderhandelingen over wat later het 'Vlinderakkoord' en vervolgens de juridische implementatie ervan, namelijk de zesde staatshervorming, zou worden, moet dan de verbinding zijn gemaakt tussen de mogelijkheid om artikel 195 te herzien en de omvang van de grondwetswijzigingen die vereist waren om de staatshervorming te concretiseren. Dit kan worden opgemaakt uit verscheidene reeksen van voorstellen tot herziening van de Grondwet van individuele parlementsleden, die gepaard gingen met voorstellen tot herziening van artikel 195.[88] Omdat de door hen voorgestelde hervormingen de herziening van verscheidene, niet voor herziening vatbare grondwetsbepalingen vereisen, wordt in hun voorstellen tot herziening van artikel 195 van de Grondwet telkens voorzien in een aanzienlijke versoepeling van de herzieningsprocedure, maar enkel tijdelijk en voor specifieke grondwetsbepalingen. Die versoepeling komt erop neer dat het vereiste van de herzieningsverklaring en van de erop volgende verkiezingen wordt uitgeschakeld voor deze specifieke grondwetsbepalingen gedurende een beperkte termijn waarbinnen die hervorming moet plaatsvinden.

### 5.3.2 *De tijdelijke afwijkingsbepaling*

In het akkoord over de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011[89] (het zogeheten Vlinderakkoord) wordt met geen woord gerept over een tijdelijke of definitieve aanpassing van de herzieningsprocedure. Er wordt wel vermeld dat de Senaat ook na de verregaande hervorming van het tweekamerstelsel mee bevoegd blijft voor de herzieningsverklaring en voor de grondwetsherzieningen, zonder dat op een wijziging van deze procedure wordt gealludeerd. Pas ettelijke maanden na het sluiten van het Vlinderakkoord wordt op

86 Zie over die moeizame periode B. Dalle, 'Overzicht van de communautaire onderhandelingen sinds 2007. Straatje zonder eind of de weg naar verandering?', *TBP* 2011, p. 452-485.

87 Herzieningsverklaring van 6 en 7 mei 2010, *BS* 7 mei 2010, tweede editie.

88 Voorstel van Johan Vande Lanotte c.s. tot herziening van artikel 195 van de Grondwet, *Parl. St.* Senaat B.Z. 2010, nr. 5-96/1 (zie ook nrs. 5-97/1 tot 5-108/1); voorstel van Peter Vanvelthoven tot herziening van artikel 195 van de Grondwet met het oog op de aanpassing van de procedure tot herziening van de Grondwet, *Parl. St.* Kamer 2010/11, nr. 53-856/1 (zie ook nrs. 53-855/1 en 53-857/1 tot 53-861/1); voorstel van Peter Van Rompuy tot herziening van artikel 195 tot invoering van een 'verkiezingssalvo', *Parl. St.* Senaat 2010/11, nr. 5-1091/1 (zie ook nrs. 5-1087/1 tot 5-1090/1). Zie ook het voorstel van Bart Laeremans c.s. tot herziening van artikel 195 van de Grondwet, teneinde de Senaat af te schaffen, *Parl. St.* Senaat 2010/11, nr. 5-466/1, en het voorstel van Filip De Man c.s. tot herziening van artikel 195 van de Grondwet wat betreft de procedure tot herziening van de Grondwet, *Parl. St.* Kamer 2010/11, nr. 53-1065/1. Zie voor een nadere bespreking J. Van Nieuwenhove, 'De nieuwe "overgangsbepaling" bij artikel 195 van de Grondwet. Een herbruikbare tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure?', *TvW* 2012, p. 161-162.

89 *Een efficiëntere federale staat en een grotere autonomie voor de deelstaten. Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming*, 11 oktober 2011; zie *Parl.St.* Kamer 2011/12, nr. 53-1964/16.

15 februari 2012 in de Kamer van volksvertegenwoordigers een voorstel ingediend tot herziening van artikel 195 van de Grondwet.[90] Het voorstel houdt in dat een 'overgangsbepaling' (juister zou zijn: een tijdelijke afwijkingsbepaling) aan artikel 195 van de Grondwet wordt toegevoegd met het oog op de volledige uitvoering van het akkoord over de zesde staatshervorming.[91] Dit komt erop neer dat tot de volgende ontbinding van het federale parlement een aantal grondwetsbepalingen kan worden herzien met de gebruikelijke meerderheidsvereisten voor een grondwetsherziening. De grondwetsbepalingen die in aanmerking komen voor herziening, worden exhaustief opgesomd, samen met de zin waarin ze kunnen worden herzien. Men kan dus stellen dat de nieuwe grondwetsbepaling[92] in wezen een aanvulling inhoudt van de herzieningsverklaring van 2010. Opvallend is dat geen enkele grondwetsbepaling zonder meer voor herziening vatbaar wordt verklaard; telkens wordt een vrij gedetailleerde clausulering toegevoegd, die overigens nauw aansluit op hetgeen in het Vlinderakkoord is afgesproken.

Als rechtvaardiging voor deze toch wel ongebruikelijke werkwijze wordt tijdens de parlementaire bespreking ingeroepen dat de preconstituante van 2010 geen rekening heeft kunnen houden met het omvangrijke institutionele akkoord dat in 2011 is tot stand gekomen en dat, rekening houdend met de politieke omstandigheden, een eenmalige aanpassing van de herzieningsprocedure aanvaardbaar is.[93] Men kan nu al zien hoe een volgende dringende herziening van een enkele grondwetsbepaling die niet in de herzieningsverklaring voorkwam, op dezelfde wijze kan worden gerechtvaardigd. Er is natuurlijk wel een belangrijke voorwaarde, namelijk dat artikel 195 in de herzieningsverklaring voorkomt. Dat is alvast voor de huidige zittingsperiode niet het geval.

Over de formeel-juridische geldigheid van de tijdelijke afwijking van artikel 195 kan geen twijfel bestaan, aangezien ze volledig kan worden gelegitimeerd vanuit de bestaande herzieningsprocedure. De grondwetgever had een meer verregaande maatregel kunnen nemen door de herzieningsprocedure op permanente wijze te versoepelen. Hij kan dan ook wel degelijk een tijdelijke versoepeling van de procedure voor specifieke bepalingen voorschrijven. Die tijdelijke afwijking treedt, zoals altijd voor grondwetsbepalingen, in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*,[94] in dit geval op 6 april 2012.

---

90 Voorstel tot herziening van artikel 195 van de Grondwet van Thierry Giet, Raf Terwingen, Daniel Bacquelaine, Karin Temmerman, Olivier Deleuze, Stefaan Van Hecke, Patrick Dewael en Catherine Fonck, *Parl. St.* Kamer 2011/12, nr. 53-2064/1.

91 *Parl. St.* Kamer 2011/12, nr. 53-2064/1, p. 3-4. Zie ook de uiteenzetting van de hoofdindiener van het voorstel (verslag Landuyt-Déom, *Parl. St.* Kamer 2011/12, nr. 53-2064/3, p. 3-5.

92 Herziening van artikel 195 van de Grondwet van 29 maart 2012, *BS* 6 april 2012, tweede uitgave.

93 Verslag Landuyt-Déom, *Parl. St.* Kamer 2011/12, nr. 53-2064/3, p. 13, overigens met verwijzing naar een interview met prof. dr. André Alen in *Juristenkrant* 2012, nr. 243, p. 7.

94 Van Nieuwenhove 1998, p. 43-44.

Vanaf die datum konden de voorstellen tot herziening van de Grondwet die ingepast konden worden in de lijst van de nieuwe 'overgangsbepaling' bij artikel 195, in behandeling worden genomen en aangenomen.

De tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure werd door sommige academici kritisch onthaald[95] en werd zelfs in vraag gesteld voor de zogenoemde Commissie van Venetië (de Europese Commissie voor Democratie door Recht). De Commissie van Venetië zag in haar advies[96] over de kwestie geen vuiltje aan de lucht, maar merkte wel op dat de intentie om deze tijdelijke afwijking in te voeren beter zou zijn gepreciseerd naar aanleiding van de herzieningsverklaring van 2010 en dat de parlementaire behandeling van de grondwetsherziening wat meer uitgebreid had mogen zijn.

### *5.4 Vooruitzichten*

Deze tijdelijke afwijkingsbepaling is een nieuwe, maar juridisch geldige toepassing van de herzieningsprocedure. Niets verhindert dat ze opnieuw van stal kan worden gehaald wanneer zich opnieuw een omvangrijk herzieningsproject aandient. Het enige vereiste is dat artikel 195 in de herzieningsverklaring voorkomt. Het valt overigens niet uit te sluiten dat, wanneer een voldoende ruime meerderheid over bepaalde institutionele hervormingen groeit, men in de herzieningsverklaring een geclausuleerde vermelding van artikel 195 opneemt, namelijk door te bepalen op welke thema's de nieuwe tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure betrekking kan hebben. In de erop volgende zittingsperiode kan die

95 P. Popelier, 'De truc met artikel 195: een lapje voor het bloeden met de zegen van Venetië', *CDPK* 2012, p. 421-443; H. Vuye, 'Herziening van artikel 195 Grondwet', in: *De zesde staatshervorming (eerste fase). Het BHV-akkoord of de ultieme vergrendeling*, Antwerpen: Intersentia 2013, p. 29-62.
De meeste rechtsleer ziet echter geen formeel-juridische problemen in de tijdelijke afwijkingsregeling: B. Blero, 'La refonte de l'article 195 de la Constitution: no future?', *APT* 2012, p. 587-598; H. Dumont, M. El Berhoumi & I. Hachez (red.), *La sixième réforme de l'Etat: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis*, Brussel: Larcier 2015, p. 27-30; P. Peeters, 'De "overgangsbepaling" van artikel 195 van de Grondwet: een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van de zesde staatshervorming', *TBP* 2013, p. 379-388; M. Uyttendaele & M. Verdussen, 'Révision de la Constitution', in: *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Brussel: Larcier 2015, p. 735-740; P. Vandernoot, 'La révision de l'article 195 de la Constitution du 29 mars 2012: "Ceci (n')est (pas) une révision"', in: J. Sautois & M. Uyttendaele (red.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresault ordinaire*?, Limal: Anthemis 2013, p. 13-80; Van Nieuwenhove 2012, p. 156-172; J. Velaers, 'Artikel 195, overgangsbepaling: een tijdelijke versoepeling van de procedure voor de herziening van de Grondwet', in: J. Velaers e.a. (red.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen: Intersentia 2014, p. 1-15; W. Verrijdt, 'Algemene beschouwingen bij de Zesde Staatshervorming', in: A. Alen e.a. (red.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge: die Keure 2014, p. 6-7.

96 Advies nr. 679/2012 van 20 juni 2012 (zaak CDL-AD(2012)010) 'on the Revision of the Constitution of Belgium' (raadpleegbaar op www.venice.coe.int).

tijdelijke afwijking dan worden geconcretiseerd binnen de grenzen die de preconstituante heeft getekend.

In alle andere gevallen blijft de herzieningsprocedure van 1831 gelden. Dit is een onbehaaglijke situatie, omdat daardoor de problemen met die procedure, die inmiddels vrij ruim worden erkend,[97] niet worden opgelost. De tijdelijke afwijkingsbepaling van 2012, die afliep met de ontbinding van de wetgevende Kamers op 25 april 2014, is dan ook een gemiste kans om een meer doordachte en duurzame herziening van de herzieningsprocedure uit te werken. Het valt zelfs te vrezen dat door de mogelijkheid van een tijdelijke afwijking van de herzieningsprocedure de politieke aandacht voor een meer fundamentele herziening volledig is verdwenen.

## 6 Ontwikkelingen in Nederland

Het verhaal over de Nederlandse herzieningen van de Grondwet vanaf 1815 is wellicht wat minder spectaculair dan het Belgische, met hoogtepunten die verder in het verleden liggen. Met de eerste grondwetsherziening van 1840 staakten de Noordelijke Nederlanden de door Willem I hardnekkig volgehouden ontkenningspolitiek van de afloop van het Verenigd Koninkrijk. Dat was direct ook een politiek belangrijke wijziging, die niet volgens de voorziene herzieningsprocedure van de Grondwet van 1815 kon worden doorgevoerd.[98] Overigens was dat voor niemand een reden om het geboortejaar van de Nederlandse Grondwet daarmee op 1840 te ijken.

Sinds het ontstaan van de Grondwet in 1814 hebben 23 herzieningen[99] plaatsgevonden. Deze herzieningen waren niet allemaal van even groot belang. De voor het Nederlandse bestel belangrijke herzieningen spelen zich bijna allemaal af in de eerste honderd jaar van de Nederlandse Grondwet. Zoals Henk te Velde raak opmerkt: voor Nederland was de negentiende eeuw 'de eeuw van de Grondwet'.[100] Het was de tijd waarin de politieke vernieuwing zich afspeelde in de Grondwet en in de discussies daarover. Dat is na 1917, het moment van de Pacificatie, verwijzend naar het compromis waarmee een einde kwam aan

97 Zie onder meer in de meer recente literatuur: Blero 2011, p. 1-57; F. Delpérée (red.), *La procédure de révision de la Constitution*, Brussel: Bruylant 2003; E. Vandenbossche, 'De herziening van artikel 195 van de Grondwet. Een noodzaak tot demystificatie', in: A. De Becker & E. Vandenbossche (red.), *Scharnier- of sleutelelementen in het grondwettelijk recht*, Brugge: die Keure 2011, p. 59-86; Van Nieuwenhove 1998, p. 95-118.

98 De Grondwet 1815 hield geen rekening met een secessie van de Belgen.

99 In 1815, 1840, 1848, 1884, 1887, 1917, 1922, 1938, 1946, 1948, 1953, 1956, 1963, 1972, 1983, 1987, 1995, 1999, 2000, 2002, 2005, 2006 en 2008.

100 H. te Velde, 'Constitutionele politiek. De parlementaire praktijk en de Grondwet van 1848', in: N.C.F. van Sas & H. te Velde (red.), *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, Deventer: Kluwer 1998; Te Velde 2010, hfdst. 2, p. 53-73.

de jarenlange schoolstrijd en strijd voor arbeidersemancipatie in Nederland via gelijkbekostiging van openbaar en bijzonder onderwijs en algemeen kiesrecht, niet langer het geval. Voor het staatkundig-politieke leven wordt de Grondwet steeds minder relevant vanaf die tijd. Dat duurt voort tot vandaag de dag.

Van de 23 herzieningen waren sommige ingrijpend wat betreft het aantal amendementen (1848,[101] 1887,[102] 1983[103]) of belangrijk wat betreft de politieke of constitutionele invloed van de amendementen (1848,[104] 1917[105] en – betwistbaar[106] – die van 1956[107] en 1983[108]). Het grootste deel van de wijzigingen betreft echter kleine veranderingen, en de meeste daarvan hebben dan weer plaatsgevonden in de afgelopen 75 jaar.[109]

Zoals Burkens opmerkt, is ook de aard van de herzieningen met de tijd veranderd. In de negentiende eeuw en aan het begin van de twintigste eeuw lagen – zoals gezegd – debatten over constitutionele herzieningen aan het hart van de politieke arena en fungeerden wijzi-

101 238 wijzigingen.

102 169 wijzigingen.

103 Vrijwel alle 142 bepalingen.

104 De introductie van het parlementair stelsel, zijn kenmerken, de rechtstreekse verkiezing van de Tweede Kamer en de inperking van de macht van de koning als hoofd van de uitvoerende macht.

105 De invoering van het algemeen kiesrecht voor mannen (in 1919 gevolgd door het algemeen kiesrecht) en de invoering van het algemeen kiesrecht in de Grondwet in 1922, de gelijktijdige invoering van een stelsel van evenredige vertegenwoordiging om de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de gemeenteraden te kiezen. De confessionele partijen ruilden de constitutionele introductie van het kiesrecht voor mannen – een belangrijke eis van de socialisten – uit voor constitutionele gelijkheid wat betreft overheidsbekostiging tussen openbare en religieuze scholen, waarmee de bittere Nederlandse schoolstrijd beëindigd werd, die tot op dat moment het Nederlandse politieke leven decennialang had verdeeld.

106 Kortmann en Bovend'Eert menen dat alleen de herzieningen van 1848 en 1917 van 'any real significance' zijn; zie C.A.J.M. Kortmann & P.P.T. Bovend'Eert, *Dutch Constitutional Law*, Deventer: Kluwer Law International 2000, p. 30.

107 Het inpassen van de onafhankelijkheid van Indonesië, het invoeren van een nieuw stelsel van doorwerking van internationaal recht (waarbij sommige vormen van internationaal recht voorrang gegeven wordt op nationaal recht), de verankering van een structuur voor semipublieke samenwerking die de basis vormt van het Nederlandse poldermodel, de verhoging van het aantal leden van Tweede Kamerleden naar 150 en van Eerste Kamerleden naar 75.

108 De Grondwet werd als gevolg van een continue modernisatie, gestart in 1966, bijna geheel herschreven (van kracht vanaf 1983). Veel verouderde artikelen werden afgeschaft. Bijna alle bepalingen werden herschreven (met uitzondering van artikel 23 – de immer controversiële onderwijsvrijheid – en andere delen van artikelen, zoals artikel 89), waarbij gebruik werd gemaakt van nieuwe uniforme juridische terminologie. Ook de structuur van de Grondwet werd herzien. Er waren bovendien substantieve wijzigingen. In het bijzonder werden de grondrechten uitgebreid met het discriminatieverbod, het verbod op de doodstraf, de algemene vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van demonstratie, en werden het algemene recht op privacy en sociale rechten aan de lijst toegevoegd.

109 M.C.B. Burkens, 'The Complete Revision of the Dutch Constitution', *Netherlands International Law Review* 1982, afl. 29, p. 323-336, met name p. 324. In zijn bijdrage bespreekt Burkens de herziening van '1982'. Op het moment van schrijven – in 1982 – kon hij niet weten dat de herziening pas in 1983 in werking zou treden. Eigenlijk bedoelt hij dus de herziening van 1983.

gingen van de Grondwet als autonome drijfkracht voor politieke verandering. Na de grote herziening van 1917 is er een tendens om de Grondwet intact te houden en deze alleen te herzien na een politiek akkoord over een probleem. Met andere woorden, een transitie van de Grondwet als de drijvende kracht achter politieke verandering naar een consolide-rend mechanisme van politieke verandering achteraf.[110]

Wat is de oorzaak van deze deflatie van het belang van constitutionele herziening in Nederland? Hier zijn twee belangrijke verklarende perspectieven voor, die twee verschillende lijnen van denken uitdrukken. Een groep van commentatoren zoekt naar oorzaken binnen de Grondwet zelf. Zij menen dat de combinatie van het gedeeltelijk verbod op constitutionele toetsing (artikel 120 van de Grondwet), de aard van de constitutionele bepalingen zelf, en de internationalisering van mensenrechtenbescherming in de afgelopen vijftig jaar, gecombineerd met het gebruik om voorstellen tot wijziging voor te leggen aan de kiezers ten tijde van algemene verkiezingen (waarbij de herziening wordt overschaduwd door andere politieke vraagstukken) en de rigide herzieningsprocedure hebben geleid tot een gestage afname van de normativiteit van de Grondwet, grenzend aan constitutionele verlamming.[111] De Nederlandse Nationale Conventie (een commissie opgericht om te reflecteren op constitutionele en politieke modernisering en hervorming) concludeerde in 2006 dat, als de Grondwet een 'levend instrument' wil zijn, de herzieningsprocedure en -praktijk heroverwogen dienen te worden.[112]

Andere commentatoren zijn minder pessimistisch en wijzen erop dat de sobere Nederlandse Grondwet goed samengaat met de huidige politieke cultuur en dat de herzieningsprocedure doet wat deze hoort te doen: het beschermen tegen de waan van de dag, het beschermen van minderheidsrechten en van het constitutionele stelsel tegen toevallige meerderheden, het creëren en behouden van politieke stabiliteit.[113] In die lijn oordeelt de meest recente Nederlandse staatscommissie Grondwet uit 2010 dat er op dit moment geen echte dringende noodzaak bestaat voor constitutionele herziening om de Grondwet relevant te houden.[114] Zo bezien is dat de triomf van het grondwettelijke bestel. Die heeft de hoogste status bereikt die James Madison zich van een Grondwet kon voorstellen. Ze is geïnternaliseerd en daarmee een onzichtbaar onderdeel van de politieke traditie en cultuur geworden.

110 Burkens 1982, p. 324-325.

111 J.A. Peters, *Wie beschermt onze grondwet*? (oratie Universiteit van Amsterdam), Vossiuspers UvA 2003, p. 7-17.

112 Nationale Conventie 2006.

113 T. Barkhuysen e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd; anker- of verdwijnpunt?*, Deventer: Kluwer 2009. Dit rapport, gebaseerd op literatuur en interviews binnen de publieke sector, laat zien dat een meerderheid van de respondenten van mening is dat de Grondwet en de herzieningsprocedure redelijk goed presteren.

114 Nederlandse staatscommissie Grondwet 2010, p. 13.

De terughoudendheid met betrekking tot een grondwetsherziening die vooroploopt bij politieke veranderingen, gecombineerd met de rigide herzieningsprocedure, heeft de groei van ongeschreven constitutioneel recht en conventies zeker bevorderd in de afgelopen eeuw. Inmiddels zijn lang niet alle staatkundig-politiek relevante constitutionele regels terug te vinden in de Nederlandse Grondwet zelf. Constitutioneel recht begrepen als het recht dat bepaalt welke organen onder welke voorwaarden bevoegd zijn tot het stellen van bindende rechtsnormen in de Nederlandse rechtsorde, vinden we ook steeds vaker terug in ongeschreven vorm, als ongeschreven rechtsregel (denk aan de vertrouwensregel), conventies[115] (bijvoorbeeld de regels die bepalen volgens welke stappen de kabinetsformatie in Nederland verloopt na verkiezingen) of rechtsregels voortkomend uit jurisprudentie. Door zijn twee eeuwen oude traditie kent het constitutionele recht in Nederland verschillende lagen, die voor diegenen die minder ingevoerd zijn soms maar moeilijk zijn te herkennen. Opvallend is ook dat, doordat de Grondwet zo moeilijk is te herzien, er veel in wezen 'constitutioneel' recht wordt geregeld via gewone parlementaire wetten. De betrekkelijk recente Algemene wet bestuursrecht, die sinds 1992 in verschillende tranches tot stand is gebracht, bevat hiervan vele voorbeelden.

## 7 Rigiditeit versus soepelheid

Een oordeel over de mate waarin de Grondwet van 1815 en haar onmiddellijke voorgangers en opvolgers erin geslaagd zijn om een goed evenwicht te vinden tussen de vereiste rigiditeit en de vereiste soepelheid, kan niet eenduidig zijn.

In de eerste plaats ontbrak het de schrijvers van de grondwetten van 1814, 1815 en 1831 aan referentiepunten. De Franse revolutionaire grondwetten kwamen en gingen zonder dat er enige ervaring verworven kon worden met de erin vervatte herzieningsprocedure. Soms was die herzieningsprocedure niet eens geregeld, alsof men ervan uitging dat een overgang naar een nieuwe of aangepaste grondwet enkel kon gebeuren door een nieuwe staatsgreep. Het is bijzonder moeilijk om na de woelige gebeurtenissen van de voorbije 25 jaar een helder beeld te hebben omtrent de wijze waarop een herzieningsprocedure het best kan worden ingericht. Wat in ieder geval wel gezegd kan worden, is dat de grondwetten van 1814, 1815 en 1831 kinderen van de postnapoleontische, restauratieve tijdgeest zijn. Dat vindt zijn uitdrukking in betrekkelijk rigide herzieningsprocedures die je in dat tijdperk in veel grondwetten in Europa aantreft.

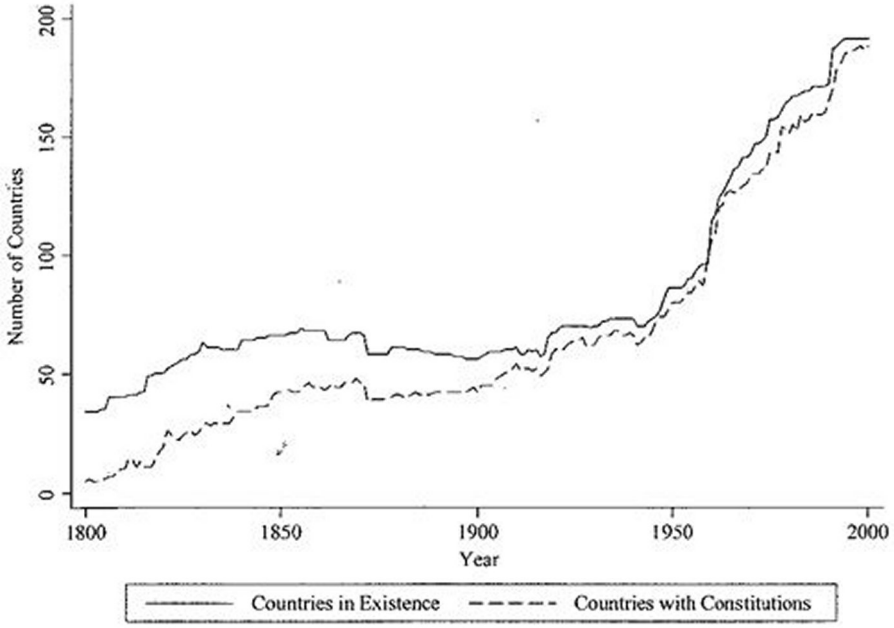
115 Zie L.F.M. Verhey, *De constitutionele conventie: een lacune in ons staatsrecht* (oratie Universiteit Leiden), Leiden 2014; G.J.A. Geertjes & L.F.M. Verhey, 'Politieke partijen in het Verenigd Koninkrijk: een wisselwerking tussen wetgeving, conventies en interne partijregels', in: J.L.W. Broeksteeg & R. Tinnevelt (red.), *Politieke partijen als anomalie van het Nederlandse staatsrecht,* Deventer: Kluwer 2015, p. 272-291.

In de tweede plaats waren de uitgangspunten van de herzieningsprocedure allerminst onrealistisch, zeker niet in vergelijking met de nogal rigoureuze herzieningsprocedure die in een paar van die Franse revolutionaire grondwetten was uitgewerkt. Het spreiden van de herziening over twee verschillende samenstellingen van het parlement – of het eigenlijke werk nu aan de eerste[116] dan wel aan de tweede samenstelling[117] werd overgelaten – en het bijzondere meerderheidsvereiste waren voorwaarden die men niet als overmatig streng kan beoordelen. In België doen we het nog steeds met deze procedure (ondanks de creatie van het ad hoc binnenwegje in 2012), en in Nederland hebben de latere wijzigingen van de herzieningsprocedure niet geraakt aan de essentie van die twee voorwaarden.

Men kan betwijfelen of deze voorwaarden vandaag nog adequaat zijn voor dat evenwicht tussen rigiditeit en soepelheid. De omvang, de frequentie en de aard van de hedendaagse regelgeving zijn niet die van de eerste helft van de negentiende eeuw. Die gegevens zijn niet alleen anders voor de 'alledaagse' regelgeving, maar ook voor belangrijke en fundamentele regels, zoals grondwetsbepalingen. Er is dus reden om de herzieningsprocedures in zowel de Belgische als de Nederlandse Grondwet eens grondig op de schop te nemen. Het is jammer dat we nog steeds volstaan met de (eventueel lichtjes aangepaste) keuze die de grondwetgever van 200 jaar geleden heeft gemaakt, hoe goed die keuze toen ook was.

116 Zoals het geval was voor de grondwetten van 1814 en 1815 (en de erop volgende herzieningsprocedure in Nederland).

117 Zoals het geval was voor de Belgische Grondwet van 1831 (en de erop volgende herzieningsprocedure in België).




Bijlage: Aantal landen en grondwetten in de wereld 1800-2005

# Het bicamerisme in België in de lange negentiende eeuw[1]

*Fred Stevens*

## 1 Een eerste ervaring met het moderne representatieve stelsel

### *1.1 'Bicamerisme à la française': de Grondwet van het jaar III*[2]

Het grondgebied van het latere België werd op 1 oktober 1795 ingelijfd bij de Franse Republiek. Deze had net de Grondwet van 5 fructidor jaar III (22 augustus 1795), die werd ingevoerd in *la ci-devant Belgique* bij besluit van de *Représentants du peuple* van 14 vendémiaire jaar IV (6 oktober 1795), afgekondigd.[3] Het was de eerste moderne constitutie in deze gewesten. De tekst dient te worden gelezen in het licht van de vorige Franse grondwetten van 1791 en 1793.[4]

Bij de voorstelling van het ontwerp van grondwet, op 5 messidor jaar III (23 juni 1795), benadrukte de verslaggever Boissy d'Anglas dat de Grondwet van 1793 'n'est autre chose que l'organisation de l'anarchie'.[5] Deze constitutie onderwierp het lot van Frankrijk aan één enkele Kamer 'sans lui donner un frein légitime'. Hij pleitte voor een verdeling van de wetgevende macht, zonder deze evenwel te verzwakken, en wilde haar behoeden voor overhaaste beslissingen, zonder haar activiteit te verlammen. Een 'stevige dijk' moest de 'driftigheid' van de wetgevende macht aan banden leggen. Dit kon door de splitsing van deze macht in twee secties. Dit idee was niet nieuw. Reeds op 21 mei 1791 diende Buzot

1 De titel van de initiële lezing luidde: 'De Senaat: van Kamer der notabelen tot fantoomkamer'. Deze bijdrage beperkt zich tot de 'lange negentiende eeuw'.

2 J. Garrigues (red.), *Histoire du parlement de 1789 à nos jours*, Parijs: Colin 2007.

3 J. Bart (red.), *La Constitution de l'an III ou l'ordre républicain*, Dijon: Éditions universitaires de Dijon 1998; A. Jainchill, 'The Constitution of the Year III and the Persistance of Classical Republicanism', *French Historical Studies* 2003, p. 399-435; *Pasinomie*, 1e reeks, deel 7, p. I, 120.

4 P. Gueniffey, 'La Révolution ambiguë de l'an III: La Convention, l'élection directe et le problème des candidatures', in: R. Dupuy & M. Morabito (red.), *1795: Pour une République sans Révolution*, Rennes: PUR 1996, p. 53-54.

5 F.-A. Boissy-d'Anglas, 'Esprit de la constitution', *Réimpression de l'ancien Moniteur,* Parijs: René (281) 11 messidor an III, p. 81-84, (282) 12 messidor an III, p. 90-95, (283) 13 messidor an III, p. 98-101, (284) 14 messidor an III, p. 106-110, (285) 15 messidor an III, p. 113-115. C. Lebozec, 'Boissy d'Anglas et la constitution de l'an III', in: Dupuy & Morabito 1996, p. 91-90.

een voorstel in om de wetgevende macht in twee 'sections de discussion' op te delen.[6] Ook Sieyès stelde op 7 september 1789 dat de eenheid en ondeelbaarheid van de *Assemblée* alleen 'l'unité de décision' betrof, niet 'l'unité de discussion'.[7]

John Adams, de enige publicist die Boissy d'Anglas citeerde, wees in 1792 in zijn *Défense des constitutions américaines, ou De la nécessité d'une balance dans les pouvoirs d'un gouvernement libre* op de gevaren van één Kamer: 'Elle mangera tout le gâteau, pâte et confitures.'[8] Boissy d'Anglas steunde deze visie: 'Qui, mieux que vous, pourroit nous dire qu'elle peut être, dans une seule assemblée, l'influence d'un individu? Comment les passions qui peuvent s'y introduire, les divisions qui peuvent y naître, l'intrigue de quelques factieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique, dont il est si aisé de s'investir, peuvent y exciter des mouvements que rien n'arrête (…).' De verdeling van de wetgevende macht in twee secties moest bijdragen tot beter doordachte wetten doordat de besprekingen op twee niveaus werden gevoerd. De benaming *Conseil des Cinq-cents* en *Conseil des Anciens* weerspiegelde voor hem beter het gedachtegoed dan een *Conseil de présentation* en een *Conseil de décision*.[9] Een Kamer van erfelijke pairs, net als een Senaat bestaande uit voor het leven benoemde leden, beschouwde hij als strijdig met de revolutionaire principes.

Bijgevolg stelde de verslaggever voor de wetgevende macht in twee *Conseils* te verdelen, verkozen voor dezelfde termijn door dezelfde kiezers. De *Conseil des Cinq-cents*, 'l'imagination de la république', moest wetten voorstellen. Tot driemaal toe dienden deze 'résolutions' te worden besproken, met een tijdsinterval van tien dagen. De *Conseil des Anciens*, 'la raison', samengesteld uit 250 leden, moest deze resoluties onderzoeken. Als zij deze verwierpen, kon de *Conseil des Cinq-cents* ze slechts na één jaar opnieuw indienen. De instelling van twee secties was essentieel: 'Il faut que les loix se fassent avec lenteur et s'exécutent avec promptitude.' Boissy d'Anglas toonde zich voorstander van een cijnskiesrecht: 'Un pays gouverné par les propriétaires est dans l'ordre social.'

Bij de bespreking bleken de meeste sprekers gewonnen voor de splitsing van de Kamer, maar leidde de samenstelling van de secties tot discussies. Alleen voor Deleyre was de instelling van twee Kamers een geheime wens van koningen, adel en priesters: 'Les deux Chambres sont un séminaire d'aristocratie, la pire des tyrannies (…).' Hij werd echter

6 J. Madival & E. Laurent, *Archives parlementaires, de 1787 à 1860. Recueil complet des débats législatifs et politiques des chambres françaises*, Parijs: Dupont 1887, 1e reeks, deel 26, p. 269-270.

7 Archives parlementaires 1875, 1e reeks, deel 8, p. 596-597.

8 Parijs: Buisson 1792, deel 1, p. 240. In de originele uitgave *A Defense of the Constitutions of Government of the United States of America, against the attack of M. Turgot in his letter to Dr. Price*, Londen: Dilly 1787, deel 1, p. 135 luidde het: 'If all authority is to be collected into central assembly (…). It will soon have possession of all the cake, loaves, and fishes.'

9 Initieel bleek men de benamingen 'Sénat' en 'Chambre des représentants' te verkiezen, maar 'Sénat' klonk te aristocratisch. A.C. Thibaudeau, *Mémoire sur la Convention et le Directoire*, 2e uitg., Parijs: Gaultier-Laguionie 1827, p. 182.

gecounterd door Cambacérès: 'La nécessité d'une division dans le Corps législatif est généralement sentie: tous les bons esprits la considèrent comme le *palladium* de la liberté.'

## *1.2 De parlementen van Napoleon Bonaparte*[10]

### 1.2.1 De Grondwet van het jaar VIII[11]

Na de staatsgreep van Brumaire (9 november 1799) droegen de *Conseil des Anciens* en de *Conseil des Cinq-cents* de volgende dag de macht over aan een *Commission consulaire exécutive*, bestaande uit de ex-directeurs Sieyès en Ducos en generaal Bonaparte. In de schoot van beide raden werd een commissie van 25 leden samengesteld, die samen met de *Commission consulaire exécutive* moest nagaan welke wijzigingen dienden te worden aangebracht aan de Grondwet.[12] Bonaparte en de publieke opinie waren overtuigd dat Sieyès, 'l'oracle', een ontwerp van grondwet klaar had. Maar: 'J'ai bien quelques idées dans la tête, mais rien n'est écrit, je n'ai ni le temps ni la patience de les rédiger.'[13] Een van zijn vertrouwelingen, Boulay de la Meurthe, zou zijn ideeën optekenen.[14] Dit plan voorzag in een verdeling van de wetgevende macht in een *Tribunat*, samengesteld uit honderd leden, die wetsvoorstellen deed, en een *Sénat*, bestaande uit vierhonderd leden, die deze kon aanvaarden of verwerpen. Een centrale rol werd toebedeeld aan een *Collège des Conservateurs*, die de grondwettigheid van de wetten kon toetsen en de departementale ambtenaren, de leden van de wetgevende macht en de *Grand Électeur* moest benoemen. Deze was bevoegd om het land te vertegenwoordigen in het buitenland en twee consuls aan te duiden, de ene 'pour l'intérieur', de andere 'pour l'extérieur'.[15] Bonaparte nam Sieyès in snelheid. Hij belastte Daunou met het 'juridisch vertalen' van de ideeën van Sieyès. Daunou stelde echter een eigen ontwerp op en voorzag twee Kamers.[16]

Bonaparte had nu de keuze uit twee ontwerpen. Uiteraard koos hij voor de tekst die hem het best uitkwam. De redactie, begonnen op 4 december, was klaar op 12 december. Het aantal leden van het Tribunaat werd herleid van vier- tot driehonderd; de instelling

10 I. Colins, *Napoleon and his Parliaments*, 1800-1815, Londen: Arnold 1979.

11 J. Bourdon, *La Constitution de l'an VIII*, Carrère: Rodez 1942.

12 *Pasinomie*, 1e reeks, deel 10, p. 1-2.

13 A. Boulay de la Meurthe, *Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII*, Parijs: Renouard 1836, p. 3.

14 Boulay de la Meurthe 1836. Daarnaast beschikken wij over het plan gepubliceerd door F.A. Mignet, *Histoire de la révolution française depuis 1789 jusqu'à 1814*, Parijs: Didot/Ladvocat 1824, p. 639-643, meer dan waarschijnlijk het werk van Daunou; het plan gepubliceerd door A.-F. Miot de Melito, *Mémoires du comte Miot de Melito*, Parijs: Lévy 1858, deel 1, p. 269-272, die stelt deze gegevens te hebben verkregen van Regnault de Saint-Jean-d'Angély, evenals het ontwerp gepubliceerd op 10 frimaire jaar VIII (1 december 1799) in de *Gazette national ou le Moniteur universel* 1799, deel. 2, p. 276-277.

15 M. Carius, 'Le "Cochon à l'engrais". A propos du Grand-électeur dans le projet de Constitution présenté par Sieyès en 1799 (an VIII)', *Revue française de droit constitutionnel* 2005, p. 227-256.

16 A.F. Tallandier, *Documents biographiques sur P.C.F. Daunou*, Parijs: Didot 1847, p. 174-188.

verloor haar wetgevend initiatiefrecht ten voordele van de regering. Het kon wetsvoorstellen, verzonden door de regering, na discussie enkel goed- of afkeuren zonder enig amenderingsrecht.[17] Het *Corps législatif*, dat minstens één afgevaardigde per departement telde, moest de wetten stemmen zonder enige discussie, na de vertegenwoordigers van het Tribunaat en van de Raad van State te hebben gehoord. De Raad van State, onder de leiding van de consuls, was belast met de redactie van alle wetsontwerpen en administratieve reglementen, alsook met het beslechten van administratieve conflicten. Het *Collège des Conservateurs*, nu verworden tot *Sénat conservateur*, verloor zijn recht om bepaalde functies ongedaan te maken (*principe d'absortion*). De *Grand Électeur* werd conform het ontwerp-Daunou vervangen door drie consuls. Maar in tegenstelling tot diens voorstel verkreeg nu de Eerste Consul alle macht. 'Citoyens, la révolution est fixée aux principes que l'ont commencée: elle est finie.' Deze woorden kondigden de goedkeuring van de bevolking van de nieuwe grondwet aan.

Zowel het *Tribunat* als het *Corps législatif* gedroeg zich gedwee. In de periode 1800-1801 uitte het *Tribunat* 87 'voeux positifs' tegen zeven negatieve. De oppositie beperkte zich tot 10 à 20% van de afgevaardigden. Het *Corps législatif* stemde in met 86 ontwerpen en verwierp 4 voorstellen. Slechts uitzonderlijk bedroeg het aantal tegenstemmers 10%.[18] Maar vooral de crisis van het jaar X rond de bespreking van het Burgerlijk Wetboek versterkte Bonaparte in zijn aversie tegen het parlementair stelsel : 'Ils bavardent sans rien faire (…).'[19]

### 1.2.2 De Grondwetten van het jaar X en het jaar XII[20]

Bij de goedkeuring van het Consulaat voor het leven van Bonaparte door het senatusconsult van 14 thermidor jaar X (2 augustus 1802) onderging de wetgevende macht een grondige reorganisatie. Het aantal leden van het Tribunaat werd gehalveerd en de vertegenwoordiging werd ingedeeld in secties (wetgeving, binnenlandse zaken en financiën). Deze indeling, een spiegelbeeld van de secties in de Raad van State, beantwoordde aan de realiteit van het reglement van 11 germinal jaar XI (1 april 1802), *Du travail préparatoire*. Anderzijds organiseerde de regering de zogenoemde 'communication préalable'. Indien de secretaris van de Raad van State het nuttig achtte, deelde hij de wetsontwerpen mee aan de voorzitter van de betrokken sectie van het Tribunaat, zodat 'conférences' tussen beide instellingen mogelijk werden. Dit leidde ertoe dat de publieke zittingen van het Tribunaat in feite overbodig werden. Dit sloot aan bij de visie die Bonaparte reeds in januari voorop-

17 Over de totstandkoming van de wetgeving onder de Grondwet van het jaar VIII en de rol van de Raad van State: S. Ayad-Bergounioux, 'De Brumaire à la formation d'État bureaucratique consulaire: le rôle des républicains conservateurs', *Annales historiques de la Révolution française* 2014, p. 51-72.

18 C. Durand, 'Les transformations de l'an X dans les rapports entre le gouvernement et les assemblées', *Revue de l'Institut Napoléon* 1969, p. 65-67.

19 A.C. Thibaudeau, *Mémoire sur le Consulat. 1799 à 1804*, Parijs: Ponthieu 1827, p. 230.

20 Durand 1969, p. 69-78.

stelde.[21] De Senaat daarentegen won aan belang, maar de senatus-consulten kwamen onder de strenge controle van de regering. De Senaat had geen initiatiefrecht en kon slechts ingaan op verzoeken van de uitvoerende macht. Bonaparte maakte van de Senaat zijn voornaamste instelling, die een kenmerk van wettelijkheid moest tonen: '(…) les (…) innovations qui dénaturaient le Sénat la livraient (…) au pouvoir absolu sous l'autorité dite consulaire.'[22] De Senaat verkreeg overigens de bevoegdheid om zowel het Tribunaat als het *Corps législatif* te ontbinden. De creatie van 'sénatories', op basis van niet-vervreemde nationale goederen, bond hun titularissen aan het gezag.[23]

De Grondwet van het jaar XII vestigde het keizerschap van Napoleon. De wetgevende vergaderingen, reeds murw geslagen door de opeenvolgende veranderingen, werden nog gedweeër. Het Tribunaat bood geen enkele weerstand meer en werd bij senatus-consult van 19 augustus 1807 opgeheven.[24] De voorafgaande discussies van wetten in de drie secties werden overgenomen door drie secties in het *Corps législatif*. Maar deze instelling toonde zich volgzaam. In 1804, 1805 en 1806 vergaderde zij gedurende ongeveer twee maanden, in de jaren 1807, 1808 en 1809 nauwelijks nog éénmaal per jaar. Tussen 1804 en 1809 verwierp ze geen enkel wetsontwerp. Toch bleef Napoleon vasthouden aan het *Corps législatif*. Bij elke uitbreiding van het territorium werden nieuwe vertegenwoordigers toegevoegd. Hun aantal steeg van 300 in het jaar VIII tot 390 in 1811.

Na de militaire campagne van Duitsland, met de nederlaag te Leipzig en de terugtrekking van de Franse troepen, toonde het *Corps législatif* zijn andere gelaat. Napoleon besloot deze vertegenwoordiging bijeen te roepen in de hoop dat ze zich achter hem zou scharen en de nationale eenheid zou versterken.[25] Het eindrapport, voorgesteld op 28 december 1813, opgesteld door Lainé, toonde zich echter bijzonder kritisch ten aanzien van de keizer.[26] Het *Corps législatif* keurde het goed op 30 december 1813. De reactie liet niet op zich wachten. Een decreet van 31 december 'verdaagde' het *Corps législatif*.[27]

21 Thibaudeau 1827, p. 212, 213, 228.

22 *Œuvres du comte P.L Roederer*, Parijs: Didot 1854, deel 3, p. 417-418.

23 N. Gastaldi, *Le Sénat et les sénatories de l'an VIII à 1814. Les dotations immobilières du Sénat et des sénateurs en France, en Allemagne, en Belgique et en Italie sous le Consulat et le Premier Empire*, Parijs: Centre Historique des Archives nationales 2003.

24 *Pasinomie*, 1e reeks, deel 14, p. 151-152.

25 Archives parlementaires 1867, 2e reeks, deel 11, p. 656-657.

26 J. Lainé, *Rapport de la commission extraordinaire, fait au corps législatif, le 28 décembre 1813*, Parijs: Poulet 1813.

27 Archives parlementaires 1867, 2e reeks, deel 11, p. 675.

## 2 Het tweekamerstelsel in het Koninkrijk der Nederlanden: een 'Belgische' vraag[28]

Artikel 6 van het Verdrag van Parijs van 30 mei 1814 voorzag in een gebiedsuitbreiding van 'Holland', onder de soevereiniteit van het Huis van Oranje.[29] Pas op 21 juni, in het Protocol van Wenen, bevestigden de geallieerden 'l'amalgame le plus complet' van beide gebieden op basis van de 'Acht Artikelen'.[30] Artikel 1 stelde dat het nieuwe koninkrijk diende te worden georganiseerd conform de bestaande Grondwet van 1814, die in gemeenschappelijk akkoord moest worden gewijzigd. Die constitutie voorzag in een unicamerale Staten-Generaal, waarin adel en burgerij zetelden.[31] Wel werd, onder inspiratie van Van Maanen, aanvaard dat het aan de vorst bleef voorbehouden een wet voor te dragen 'waardoor aan de Edelen of Ridderschappen uit elke Provincie of Landschap een zeker evenredig aandeel onder het getal der leden van de Staten-Generaal, ten minste een vierde van het gehele getal' werd verzekerd.[32]

Op 16 maart 1815, bij de aanvaarding van de koninklijke waardigheid over beide Nederlanden, kondigde Willem Frederik een grondwetsherziening aan met behoud van de in de Grondwet vastgelegde 'heilzame beginselen'.[33] Dezelfde dag schreef sir Stuart, ambassadeur in de Nederlanden, aan de *foreign secretary*, lord Castlereagh, dat 'the feelings of the numerous and powerfull nobility of the Low Countries are to be consulted by dividing the national representation into two Chambers'.[34] Een besluit van 22 april benoemde de leden van een speciale commissie om de Grondwet te herzien, onder het voorzitterschap

28 De belangrijkste bron blijft H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet* (Rijks Geschiedkundige Publicatiën. Kleine Reeks, vol. 1 & 7), Den Haag: Nijhoff 1908, deel 1, 1814; H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet* (Rijks Geschiedkundige Publicatiën. Kleine Reeks, vol. 1 & 7), Den Haag: Nijhoff 1909, deel 2, 1815. Zie B.H. van der Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1819* (diss. Leiden), Den Haag: Sdu 1998; G.A.M. Beekelaar & H. de Schepper, 'The First Chamber in the Netherlands 1815-1848', in: H.W. Blom, W.P. Blokmans & H. de Schepper (red.), *Bicameralisme. Tweekamerstelsel vroeger en nu. Handelingen van de Internationale Conferentie ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal in de Nederlanden*, Den Haag: Sdu 1992, p. 279-289; P. van den Berg, 'De Grondwet van 1815: een grondwet zonder eigenschappen?', *Pro Memorie 2015*, p. 194-227; G. Declerck, *Het ontstaan van de grondwet van het koninkrijk der Nederlanden (1814-1815)* (diss. UGent), Gent, 1972; H. de Schepper, 'De Eerste Kamer in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden', in: *Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het 175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag: Sdu 1990, p. 15-58.

29 C. Parry (red.), *Consolidated Treaty Series*, New York: Oceana 1969, deel 63, p. 171.

30 Parry 1969, p. 234-235 en 239-244; Colenbrander 1909, p. 27-28 en 32-33.

31 Zie J.Th.J. van den Berg, 'Een voor Dames toegankelijke Heerensociëteit'. Bicameralisme in Nederland 1798-2015', in deze bundel. Cfr. ook: L. Collin, 'De Nederlandse Grondwet van 1814', *Standen en Landen* 1973, p. 201-221; G.C. Nijhoff, *Overzicht van het tot stand komen der Grondwet van 1814* (diss. Groningen), Groningen: de Waal 1912.

32 Colenbrander 1908, p. 480.

33 E. van Raalte (red.), *Troonredes, openingsredes, inhuldigingsredes. 1814-1963*, Den Haag: Staatsdrukkerij 1964, p. 8; www.troonredes.nl/rede-van-16-maart-1815-bij-aanvaarding-van-de-koninklijke-waardigheid/.

34 Colenbrander 1909, p. 66.

van Van Hogendorp.[35] Op 29 april berichtte Falck vanuit Brussel aan Van Hogendorp dat men er oordeelde dat een 'Kamer van Pairs', die de voorkeur genoot, de macht van de vorst moest vergroten. Deze Kamer diende de ambities van de 'vermoogende Adel' te neutraliseren.[36] Ook aan Van Maanen meldde hij op 3 mei dat een 'Kamer van Pairs' bij alle partijen in het Zuiden populair was.[37]

Op 1 mei vergaderde de grondwetscommissie voor het eerst. Reeds twee dagen later benadrukte graaf de Merode de doelmatigheid van een 'Kamer van Pairs, en eene Kamer van Gemeenten' voor een 'grooter land'.[38] Bij het begin van de besprekingen, op 5 mei, stelde Holvoet voor om de Staten-Generaal te vervangen door een wetgevend lichaam bestaande uit twee Kamers en deze problematiek prioritair te behandelen.[39] De meerderheid besloot echter de Grondwet hoofdstuk per hoofdstuk te bespreken. Op 9 mei hadden de Zuid-Nederlandse leden Thiennes, de Méan, d'Arschot en Gendebien nog een privéonderhoud met Van Hogendorp, waarin ze hem lieten verstaan 'gesteld te zijn op een Hoogerhuis, en dit erfelijk'.[40]

De volgende dag begon de bespreking van de Staten-Generaal. Onmiddellijk bracht Holvoet de vraag van het bicamerisme te berde.[41] Hoewel zelf niet van adel, verdedigde hij een 'Kamer van Gemeenten' naast een 'Kamer van Erfelijke Pairs'.[42] Hiervoor pleitten volgens hem de uitgestrektheid van het land, de algemene opinie in Europa en het bestaan van de adel. De Kamer van Gedeputeerde Staten zou samengesteld zijn zoals voorzien in de Grondwet van 1814 en haar bevoegdheden nagenoeg behouden. De Kamer van Pairs daarentegen zou geen initiatiefrecht hebben en enkel wetsvoorstellen, goedgekeurd door de andere Kamer, kunnen aanvaarden of verwerpen. De Kamer van Pairs zag hij als een tegengewicht van de vorst tegen de gemeenten en van de gemeenten tegen de vorst. Van Hogendorp beschouwde dit idee als 'bijna de Engelse constitutie', 'vreemd en ongevoelijk'. Ook Raepsaet pleitte voor een tweekamerstelsel. Hij weerlegde de stelling van Noord-Nederlandse commissieleden dat dit het systeem van de Grondwet van 1814 onderuit zou halen en verdedigde de stelling dat de bevoegdheid van de Zuid-Nederlandse leden niet beperkt was tot een loutere herziening van de bestaande Grondwet.[43] Hij bepleitte, volgens een schrijven van Van Hogendorp aan de koning, een Eerste Kamer, samengesteld uit de

35 Colenbrander 1909, p. 69.
36 Colenbrander 1909, p. 72.
37 Colenbrander 1909, p. 78.
38 Colenbrander 1909, p. 82.
39 Colenbrander 1909, p. 87 en 91.
40 Colenbrander 1909, p. 118.
41 Colenbrander 1909, p. 120.
42 Holvoet werd in 1823 in de adelstand verheven.
43 Colenbrander 1909, p. 127; L. François, 'Jan Jozef Raepsaet', *Handelingen van de Geschied-Oudheidkundige Kring van Oudenaarde* 1990, p. 61-99; P. Rogghé, *De politieke loopbaan van J.J. Raepsaet tot 1815, inzonderheid in en om de commissie tot herziening der Hollandsche grondwet van 1814*, Kortrijk: Steenlandt 1938.

'Edelen, en Bisschoppen als Edelen, uit iedere provincie'.[44] Hun aantal moest in verhouding zijn tot het aantal leden van de Tweede Kamer, waarin geen edelen zouden zetelen.[45] Uit de geschriften van Raepsaet blijkt echter een meer genuanceerde benadering. De Eerste Kamer zou zijn samengesteld uit de afgevaardigden van de ridderschappen (*ordre équestre*) van elke provincie. In de provincies waar voordien de clerus zetelde in de Staten, zouden de bisschoppen deel uitmaken van de ridderschap. De Staten-Generaal zouden de koning wetsvoorstellen kunnen doen, waarbij iedere Kamer initiatiefrecht zou hebben. Indien een Kamer een voorstel aanvaardde, diende dit te worden bezorgd aan de andere Kamer, die het enkel zou kunnen aanvaarden of verwerpen.[46] Raepsaet bleef zijn gedachtegoed getrouw: 'Wij moeten ons zoo veel mogelijk aan 't oude houden.'[47] Van Maanen, die tijdens de besprekingen van de Grondwet van 1814 voorstander was van twee Kamers en op 10 mei pleitte voor het bestaande unicamerale systeem, leek nu terug gewonnen voor twee Kamers op basis van het voorstel van Raepsaet. Na enige discussie, waarin vooral de samenstelling van de Eerste Kamer aan bod kwam, kreeg een subcommissie de opdracht dit vraagstuk te bestuderen, 'met overgifte van de beide plans, en met inachtneming der gewisselde consideratiën'.[48]

Op 17 mei meldde Willem I Van Hogendorp dat bij de samenstelling van een Hogerhuis, of het nu erfelijk of verkozen is, de koning invloed moest hebben.[49] Drie dagen later schreef Van Hogendorp de koning dat het denkbeeld van Pairs op enorme bezwaren stuitte. Hij meende dat de leden voor de Staten-Generaal op de bestaande wijze dienden te worden benoemd. Uit die verkozenen moest de koning de leden van de Eerste Kamer kiezen.[50]

Deze kwestie bleef andere besprekingen hypothekeren.[51] Op 22 mei bracht de Coninck verslag uit van de subcommissie, dat de volgende dag door de grondwetscommissie werd besproken.[52] Het rapport analyseerde drie ontwerpen. Het 'ontwerp-Holvoet' voorzag een Kamer van erfelijke Pairs, door de koning benoemd. Deze Kamer moest dan de ontwerpen, aangenomen door de 'Kamer der Afgevaardigden', stemmen. Het 'ontwerp-Raepsaet' organiseerde een Eerste Kamer, bestaande uit afgevaardigden van de ridderschap. De Tweede Kamer zou alleen bestaan uit vertegenwoordigers van de steden en het platteland.

44 Colenbrander 1909, p. 127.
45 Colenbrander 1909, p. 134.
46 J.J. Raepsaet, *Oeuvres complètes*, Bergen/Gent/Brussel/Luik: Leroux 1840, deel 8, p. 305; Colenbrander 1909, p. XIX-XX.
47 Colenbrander 1909, p. 104.
48 Colenbrander 1909, p. 139.
49 Colenbrander 1909, p. 152.
50 Colenbrander 1909, p. 180-181.
51 Colenbrander 1909, p. 167 (art. 56), 168 (art. 58), 175 (art. 66, 67, 69), 176 (art. 61, § 2).
52 Colenbrander 1909, p. 191, 194-200, 202, 205 en 208-220.

Beide Kamers, evenals de koning, hadden het recht wetsontwerpen voor te dragen. Het 'rapport-de Coninck' vermeldde nog een derde ontwerp. Dit organiseerde één Kamer, waarbij een derde deel van de leden van de Staten-Generaal door de ridderschap en uit haar midden en twee derde door de steden en dorpen, buiten de ridderschap, moesten worden benoemd. Bij wetsvoordrachten die niet uitgingen van de uitvoerende macht, maar van de Staten-Generaal – en dit recht kwam volgens het ontwerp alleen toe aan de afgevaardigden van de steden en het platteland -, moest de vergadering zich indelen in twee Kamers. De afgevaardigden van de ridderschap en die van de twee overige standen dienden afzonderlijk te vergaderen. Pas indien beide Kamers het eens waren, moest het voorstel aan de koning worden overgemaakt.[53]

Over een aantal punten is men het binnen de subcommissie eens. De bevoegdheden van de Provinciale Staten mochten niet worden aangetast. De nieuwe Kamer moest zodanig worden ingericht dat de andere Kamer de vorm van de bestaande Staten-Generaal behield. De wijziging mocht niet strijdig zijn, noch met de geest van de Grondwet, noch met het nationale karakter van de noordelijke en de zuidelijke provinciën. Zij moest 'alle overijling' bij het nemen van besluiten voorkomen en in staat zijn om weerstand te bieden tegen 'hartstochten' in een Kamer. Bovendien moest zij een 'heilzame, nimmer gevaarlijke, invloed aan de Kroon' uitoefenen. Uiteindelijk diende zij uit eigen aard behoudend te zijn.[54]

Het voorstel van de subcommissie-de Coninck voorzag dat de Staten-Generaal, verdeeld in twee Kamers, het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigden. De Eerste Kamer was samengesteld uit niet minder en niet meer dan zestig leden, geboren Nederlanders en ouder dan 40 jaar. Zij werden door de koning voor het leven gekozen uit diegenen 'die door diensten aan den Staat bewezen, door hunne geboorte of gegoedheid, onder de aanzienlijksten behoren'. Een mogelijk alternatief was dat zij 'door de Tweede Kamer worden benoemd uit een drietal daartoe door den Koning opgegeven'. De Prins van Oranje had vanaf 18 jaar zitting in de Eerste Kamer. De leden van de Tweede Kamer moesten worden verkozen door de Staten der Provinciën.[55] De wetgevende macht diende te worden uitgeoefend door de koning en de Staten-Generaal.

Het 'rapport-de Coninck' gaf aanleiding tot een uitgebreide discussie. Leclercq stelde voor de Eerste Kamer 'een schijn van representatief lighaam' te geven. De Merode herhaalde zijn pleidooi voor de rol van de adel. Hij werd hierin gesteund door van Lynden en Raepsaet,

53 Colenbrander 1909, p. 194-200.
54 Colenbrander 1909, p. 198.
55 Colenbrander 1909, p. 208.

die stelden dat de Eerste Kamer enkel uit edelen moest bestaan en de Tweede Kamer uit afgevaardigden van de steden en gemeenten. D'Arschot wees erop dat deze discussie overbodig was: 'de Koning heeft het beslist, en ons beloofd'. Van Hogendorp, stellende dat de Eerste Kamer zou bestaan uit 'alles wat aanzienlijk is', wees erop dat de koning die leden in de adelstand kon verheffen. Van Tuyll bestreed dit: de koning moest alleen uit de adel de Eerste Kamer kiezen. Uiteindelijk stelde de voorzitter, hierin nu gevolgd door van Tuyll, Raepsaet, Dubois, d'Arschot en, met enige nuances, Gendebien en de Merode, een Eerste Kamer voor alleen bestaande uit de ridderschap. Mollerus bestreed deze optie en pleitte voor het voorstel van de subcommissie. Hij werd hierin gevolgd door Van Aylva, die zelfs het tweekamerstelsel nog in vraag stelde, door Lampsins, Queysen, Leclercq en, op voorwaarde dat de benoemden in de adelstand werden verheven, door de Thiennes en de Méan. Dit botste op bezwaren bij Dotrenge, Holvoet, Elout, van Lynden, Van Maanen, Alberda, Van der Duyn en de Coninck. Finaal concludeerde de voorzitter met de meerderheid dat de Eerste Kamer moest worden samengesteld conform het voorstel van de subcommissie. Bleef de vraag hoe de leden te verkiezen: of de koning de leden van de Eerste Kamer zelf zou kiezen of dat dit op voorstel van de koning door de Staten-Generaal uit een drietal zou geschieden. Alleen Aylva, Gendebien en Leclercq steunden het alternatieve voorstel. De meerderheid schaarde zich achter de idee dat de koning de leden van de Eerste Kamer zou kiezen.[56]

De Eerste Kamer functioneerde effectief niet alleen als een bolwerk van de Kroon, maar ook van het Noorden. In de periode 1815-1830 verwierp de Eerste Kamer zes initiatiefvoorstellen, waarvan vijf ingediend door leden van het Zuiden.[57] Stelt men traditioneel dat de Eerste Kamer verwerd tot een machtsinstrument van de koning, een 'Ménagerie du Roi', dan bood deze blijkbaar soms verzet tegen voorstellen van de koning. Vooral de Zuid-Nederlandse leden roerden zich.[58] De Tweede Kamer daarentegen trachtte een eigen rol te spelen, waarbij confrontaties niet werden geschuwd.[59] Niet alleen was er de mogelijke verwerping van wetsvoorstellen of de dreiging hiermee, ook het systeem van officieuze communicatie versterkte de positie van de Tweede Kamer. Nieuw ingediende wetsontwerpen werden immers eerst achter gesloten deuren in de afdelingen van deze Kamer onderzocht. De resultaten van deze besprekingen werden onderhands meegedeeld aan de regering. Deze kon dan niet alleen toelichting verschaffen, maar ook de voorstellen terugtrekken of

56 Colenbrander 1909, p. 210-212; 214-222.

57 Van den Braak 1998, p. 45-46. In zijn artikel 'Met de tijd meegaan. Eerste Kamer van bolwerk van de Kroon tot bolwerk van de burgers', in: *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2000, p. 48, stelt deze auteur echter dat van de 26 ingediende initiatiefvoorstellen er in de tijd van het Verenigd Koninkrijk acht sneuvelden in de Eerste Kamer.

58 Van den Braak 1998, p. 41 en 78.

59 N.C.F. Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004, p. 421-425.

herwerken. Het koninklijk besluit van 8 juni 1820, dat de officiële, zichtbare contacten tussen de ministers en de Staten-Generaal tot het grondwettelijk minimum beperkte, beval aan deze praktijk van officieuze communicatie verder te zetten.[60] De totstandkoming van de wetboeken in deze periode is een schitterend voorbeeld van het gebruik van deze strategie. Wat betreft de samenstelling tijdens deze periode behoorde 84% van de Noord-Nederlandse leden en 98% van de Zuid-Nederlandse leden van de Eerste Kamer tot de adel. Voor de Tweede Kamer bedroegen deze cijfers respectievelijk 54% en 51%.[61]

## 3 De Belgische Senaat: van vertegenwoordiging van het grootgrondbezit tot capaciteitsvertegenwoording?[62]

### 3.1 *Het tweekamerstelsel in de Belgische Grondwet*

De problematiek van het vraagstuk van het tweekamerstelsel vormde een van de grote controverses tijdens de werkzaamheden van de Belgische constituante in 1830-1831.[63] Van 13 tot en met 15 december 1830, enkele weken na de keuze voor een monarchie, intervenieerden niet minder dan 52 sprekers tijdens de plenaire zittingen van de Volksraad. Om tot de stemming over te gaan werden zelfs enkele sprekers geweigerd. En dit alles op een ogenblik dat men haast had om de revolutie te consolideren.

Binnen de officiële grondwetscommissie, ingesteld door een besluit van 6 oktober, was er blijkbaar over het principe van een tweekamerstelsel geen discussie geweest.[64] Minder eensgezindheid daarentegen was er over de samenstelling van de Eerste Kamer. Nadat eerst voor een erfelijke Kamer was geopteerd, stelde de commissie uiteindelijk een alternatieve keuze voor tussen een erfelijk pairschap ofwel onafzetbaarheid met een verkiesbaar-

60 J.W.L. de Geer, *Antecedenten. Staten Generaal (Tweede Kamer)*, Den Haag: Kips 1838, p. 133-143.

61 P.W. Meerts, 'Kamerleden 1815-1830, een verkenning', *BTNG* 1985, p. 437. Zie ook P. Janssens, 'De restauratie van de adel in het koninkrijk der Nederlanden', *BTNG* 1981, p. 402-405; P. Janssens, 'De politieke invloed van de adel in het Koninkrijk der Nederlanden', in: C.A. Tamse & E. Witte (red.), *Staats- en Natievorming in Willem's I Koninkrijk (1815-1830)*, Brussel: VUBPRESS 1992, p. 98-121.

62 E. Gerard e.a. (red.), *Geschiedenis van de Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers 1830-2002*, Brussel: Kamer van Volksvertegenwoordigers 2003; V. Leys e.a. (red.), *De geschiedenis van de Belgische Senaat 1831-1995*, Tielt: Lannoo 1999.

63 K. Breugelmans, 'De plaats van de Senaat in het parlementaire systeem van het jonge België (1831-1847)', *Handelingen KZM* 1997, p. 5-21; A. De Dijn, 'De afweging van het algemeen belang. Politiek en economie in het negentiende-eeuwse België', in: H. de Smaele & J. Tollebeek (red.), *Politieke representatie*, Leuven: UPL 2002, p. 249-262; F. Stevens, 'Een belangrijke fase in de wordingsgeschiedenis van de Belgische Grondwet: de optie voor een tweekamerstelsel', *BTNG* 1981, p. 641-661; J. Van Nieuwenhove, 'De totstandkoming van de Belgische Senaat', in: W. Pas, P. Peeters & W. Verrijdt (red.), *Liber discipulorum André Alen*, Brugge: die Keure 2015, p. 471-506.

64 W. Van Den Steene, *De Belgische Grondwetscommissie. Oktober-November 1830. Tekst van haar notulen en het ontstaan van de Belgische grondwet*, Brussel: KVAWLSKB 1963, p. 100-101.

heidscijns. Het tegenvoorstel van Forgeur, Barbanson, Fleussu en Liedts, voorgesteld in de Volksraad op 25 november 1830, was tegen het principe van het bicamerisme. De wetgevende macht diende te worden uitgeoefend door het staatshoofd en het *Congrès National*, rechtstreeks door de burgers verkozen.

Op 4 december bracht Devaux in het Algemeen Comité (*comité général*) een eerste verslag uit van de besprekingen in de verschillende secties en in de middensectie.[65] Een grote meerderheid leek gewonnen voor een tweekamerstelsel. Zij benadrukten de matigende rol van een Eerste Kamer. Er waren slechts 25 leden absoluut tegen. Voor velen onder hen kon een Eerste Kamer, samengesteld uit door de koning benoemde leden, evolueren tot een instelling tegen de belangen van de natie. Bij verkiezing door het volk was er geen verschil met de andere Kamer. Een tweekamerstelsel zou steeds leiden tot een onderlinge wedijver. Dat één Kamer een te grote macht zou hebben, ontkrachtten zij door bepaalde bevoegdheden aan de koning te verlenen: het vetorecht, het recht tot verdaging of het recht tot ontbinding van de vergadering. Voor de voorstanders moest de Senaat een tegengewicht vormen tussen de macht van het staatshoofd en die van de 'chambre élective'. Naast een vertegenwoordiging van 'l'intérêt démocratique' moest ook 'l'intérêt aristocratique' vertegenwoordigd zijn. Negen leden van de middensectie gaven de voorkeur aan een cijns enkel berekend op de grondbelasting, acht bepleitten om ook de indirecte belasting bij de bepaling van de cijns te betrekken 'afin de donner l'accès au Sénat aux grands industriels'. Een tweede geheime zitting, drie dagen later, leidde tot een voorstel om de senatoren door het staatshoofd te laten benoemen voor het leven, op voordracht van het kiezerskorps.[66] Voornamelijk de bekommernis om het grootgrondbezit te vertegenwoordigen speelde in deze discussie een belangrijke rol. Daags nadien werd het verworpen met 75 tegen 58 stemmen.[67]

Op 11 december bracht Devaux verslag uit in de plenaire vergadering.[68] Drie opties kwamen aan bod. Vooreerst zij die absoluut geen Senaat wensten, vervolgens zij die opteerden voor een Senaat met een vast aantal senatoren door de vorst benoemd, en ten slotte zij die een Senaat verkozen met een onbeperkt aantal senatoren door de koning benoemd. Een vierde mening, die volgens het rapport slechts weinig aanhangers telde, stelde voor de senatoren door dezelfde kiezers als die van de andere Kamer te laten verkiezen. De middensectie was voorstander van de derde optie, met een benoeming voor het leven.[69]

65 G. Smets, *La réforme du Sénat*, Brussel/Parijs: Lebègue 1919, p. 4; É. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique. 1830-1831*, Brussel: Société Typographique Belge 1844-1845, deel 1, p. 352, deel 4, p. 75-79.

66 Huyttens 1844, deel 1, p. 432.

67 Huyttens 1844, deel 1, p. 370.

68 Huyttens 1845, deel 4, p. 79-82.

69 Huyttens 1844, deel 1, p. 479-482.

De debatten in de Volksraad, die begonnen op 13 december, weerspiegelden een enorme diversiteit aan meningen en leidden tot een totaal andere Senaat.[70] Voor- en tegenstanders poogden hun visie te staven met constitutionele voorbeelden. Naast het Engelse modelvoorbeeld van de zeventiende eeuw werd vaak Frankrijk geciteerd. Sporadisch verwees men naar de Verenigde Staten van Amerika. Het Koninkrijk der Nederlanden bleef evenwel een netelig precedent. Maar ook Spanje, Zwitserland, Portugal, Italië en Venetië werden geciteerd. Het verst gezocht waren de institutionele precedenten aangehaald door Terbecq: het oude Sparta, Athene en Rome. Hoewel het Koninkrijk der Nederlanden niet zo'n fraai voorbeeld was, bleken deze historische antecedenten vooral de positie van de voorstanders te versterken. De leden van de Volksraad citeerden ook publicisten om hun visie kracht bij te zetten. Als gevolg van een interventie van Rodenbach om geen auteurs meer te citeren, beperkten zij zich tot het refereren naar de opvattingen van de publicisten zonder meer. Lajuinais, Mme. de Staël, Necker, Cicero, Blackstone, Lally-Tollendael, Lafayette en Montgaillard werden enkel door de voorstanders van het bicamerisme geciteerd; Rabaut-Saint-Etienne, Mirabeau, Livingstone, Filangieri en Cheron door de tegenstanders. Montesquieu, Benjamin Constant, Thiers, de Pradt, Franklin, J. Adams en Bentham daarentegen werden door beide partijen aangehaald. Ook deze referenties versterkten de positie van de voorstanders van het bicamerisme.

De argumenten tijdens dit driedaagse debat laten een vrij verwarde indruk na. Vooral bij de voorstanders was de heterogeniteit groot. Sommigen wilden wel een Senaat, maar enkel onder bepaalde voorwaarden; voor anderen waren die condities dan weer onaanvaardbaar. Deze diversiteit leverde de tegenstanders een gemakkelijk argument. Zij konden immers steeds een bepaalde visie aanvechten, die niet door alle voorstanders werd gedeeld.

Een eerste en doorslaggevend argument was de noodzaak van een behoorlijke wetgeving met een Senaat als een 'pouvoir modérateur'. Zelfs Deleeuw, nochtans een felle tegenstander van het bicameralisme, erkende dat dit argument 'le plus plausible' was. De zwakte was evenwel de draagwijdte van 'modérateur'. Sommige tegenstanders trachtten dit te ontkrachten door te wijzen op het heel gematigde karakter van het Belgische volk, zodat die macht overbodig was. Anderen zochten naar alternatieven. Men verwees hierbij naar de rol van de pers, het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid, het vetorecht van de koning. Om dit argument te ontkrachten stelden de Brouckère en Forgeur drie lezingen van de ontwerpen voor, met een tijdsinterval van tien dagen. Ook de werking van de Volksraad, die slechts uit één Kamer bestond, werd als argument ingeroepen. De voorstanders van het bicamerisme stelden dat de Volksraad slechts nut had tijdens een revolutie en geen enkele macht boven zich moest dulden.

70 Smets 1919, p. 12-37; J. Stengers e.a., *Index des éligibles au Sénat (1831-1893)*, Brussel: Palais des Académies 1975, p. 9-14.

Dit vormde een tweede argument voor de voorstanders. De Senaat diende een verzoeningsorgaan te zijn dat bemiddelend optrad tussen de vorst en de natie. Tegenstanders stelden hierbij dat dit reeds gerealiseerd werd door de scheiding der machten. Sommigen waren ook bevreesd voor een Senaat als instrument van de regering.

Een derde argument van de voorstanders van het tweekamerstelsel vormde de eis dat de aristocratie en het grootgrondbezit speciaal vertegenwoordigd moesten zijn. Meerdere leden benadrukten dat het grootgrondbezit de basis van het algemeen welzijn van het land vormde. Voor de tegenstanders was dit geen overtuigend argument. Ook in één Kamer konden aristocratie en grootgrondbezit aanwezig zijn: zij noemden de Volksraad zelf het beste voorbeeld hiervan. Daartegen argumenteerde men dat in één Kamer niet de 'democratie' te vrezen was, maar wel de aristocratie. Een meer fundamentele kritiek vormde de stelling dat een Senaat tot nieuwe ongelijkheden leidde, terwijl men de gelijkheid van alle Belgen had afgekondigd. De voorstanders stelden dat in de realiteit absolute gelijkheid onmogelijk was. Er zouden immers altijd twee klassen zijn: 'ceux qui vendent le travail et ceux qui le payent'. Alle carrières lagen bovendien voor iedereen open: de sociale hiërarchie ontkennen zou het eigendomsrecht zelf vernietigen. Tegenstanders wezen erop dat de belangen van kleine en grote eigendommen in wezen niet verschilden. Het privilegiëren van grondbezit zou een economisch ongezonde situatie tot gevolg hebben, vermits men nog enkel in onroerende goederen zou beleggen. Het isoleren van de grootgrondbezitters kon bovendien leiden tot een gevaarlijke situatie waar men geen controle meer op had. Politiek gevoeliger, ook bij de voorstanders, waren de argumenten van de enkelingen die pleitten voor een speciale vertegenwoordiging van de adel. Maar, zoals de Merode stelde, kende België geen echte aristocraten maar alleen grootgrondbezitters.

De discussie rond het tweekamerstel dient ook gezien te worden in de context van de internationale politiek. Dit bleek uit de mededeling op 14 december van Devaux van de negatieve reactie van Lafayette op het voorgestelde éénkamerstelsel van Forgeur en anderen. De *Courrier des Pays-Bas* publiceerde twee dagen later Lafayettes visie.[71] Hierin betoogde deze dat het bicamerisme volstrekt noodzakelijk was voor het voortbestaan van België.[72] Hij staafde dit door te verwijzen naar de Franse situatie in 1792 en stelde de opinie van Franklin tegenover de feitelijke situatie in de Verenigde Staten van Amerika. Reeds vóór 4 december wezen Lafayette en de Tracy te Parijs Rogier op de voordelen van een tweekamerstelsel.[73] Tijdens de besprekingen in de Volksraad wezen alleen de Theux de Meylandt en Vilain XIIII op mogelijke reacties uit het buitenland.

71 *Courrier des Pays-Bas* 16 december 1830.

72 Huyttens 1844, deel 1, p. 468: 'Sans les deux chambres, je ne réponds plus de la monarchie belge, ni de la tranquillité de votre pays.'

73 M. Magits, *De Volksraad en de opstelling van de Belgische grondwet van 7 februari 1831. Een bijdrage tot de wordingsgeschiedenis van de Belgische konstitutie* (diss. VUB), Brussel 1976-1977, deel 1, p. 377.

Niettegenstaande verhitte debatten vertoonde de voorwaardelijke principesstemming over het bicamerisme op 15 december een duidelijk afgetekende meerderheid: 128 voor- tegen 62 neen-stemmers. De voorstanders stemden echter niet allen voor eenzelfde instelling, zoals de debatten tijdens de volgende drie dagen aantoonden. Artikel 1 van het ontwerp van de *section centrale* bepaalde dat de senatoren benoemd zouden worden door het staatshoofd uit alle provincies, rekening houdend met de bevolking. Meerdere amendementen werden ingediend. Het belangrijkste tegenvoorstel van Beyts voorzag in een benoeming door het staatshoofd uit een drievoudige lijst van kandidaten, voorgedragen door de kiezers van de 'chambre élective' in elk kiesarrondissement.[74] De benoeming door de koning, niettegenstaande het voorbeeld van de Franse Grondwet van 14 augustus 1830, stuitte op weerstand. Men herinnerde zich de Eerste Kamer onder Willem I. Doorgaans waren de tegenstanders ook bevreesd voor een reactionaire adellijke Kamer. Het voorstel werd verworpen bij 76 voor en 97 tegen. De tegenstanders vond men hoofdzakelijk bij de voorstanders van een eenkamerstelsel: slechts drie onder hen steunden het voorstel. Ook de aanduiding van de senatoren door de 'chambre élective' of door de provincieraad vond onvoldoende aanhang. Was dit laatste ingegeven door de vrees voor federalisme en regionalisme? Men vreesde voor een Senaat onafhankelijk zowel van de koning als van de verkozen Kamer. Uiteindelijk opteerde men voor een verkiezing van de senatoren door dezelfde kiezers als die van de Kamer. Dit sloot een levenslange benoeming uit. Om de stabiliteit te waarborgen zouden de senatoren benoemd worden voor een dubbele termijn dan die van de volksvertegenwoordigers. Een voorstel van Van Meenen om, naast de verkozen senatoren, ook tien senatoren als vertegenwoordigers van belangrijke instellingen en functies op te nemen, werd op hoongelach onthaald. Uiteindelijk eindigde het debat op 18 december. De Volksraad stemde ook in met het feit dat de vermoedelijke erfgenaam van de koning vanaf zijn 18de jaar van rechtswege deel zou uitmaken van de Senaat. Hij zou echter pas 'voix déliberative' krijgen vanaf zijn 25ste jaar.

### *3.2 Adel, grootgrondbezit en Senaat*[75]

Het voorstel van de centrale sectie voorzag dat uitsluitend mannen ouder dan 40 jaar die minstens 1000 florijnen grondbelasting betaalden, verkiesbaar zouden zijn. In de provincies waar de verhouding van één verkiesbare per 10.000 inwoners niet werd bereikt, werd de lijst aangevuld met de meest belasten tot deze verhouding gehaald werd. Tijdens de

74 Huyttens 1844, deel 1, p. 441.

75 H. Moerman, *De Belgische Senaat in de negentiende eeuw: een adelskamer*? (diss. VUB), 2 dln., Brussel 1987; K. Philippen, *De traditie van de elite. Analyse van de stellingnamen en het discours van de adel in de Senaat tussen 1870 en 1894* (diss. K.U. Leuven), Leuven 1999; E. Witte, 'L'aristocratie belge et l'orangisme (1815-1850)', *RBPH* 2015, p. 439-486. Wij danken hierbij E. Witte, die ons inzage gaf in het manuscript van haar artikel.

bespreking stelde de Brouckère voor niet alleen deze cijns te verlagen, maar ook alle belastingen in rekening te brengen.[76] Zijn voorstel vond aanhang bij hen die 'les doctrines nouvelles de l'économie politique' in rekening wilden nemen. Drongen in 1815 de Zuid-Nederlandse vertegenwoordigers aan op de oprichting van een Eerste Kamer met een aparte vertegenwoordiging van de aristocratie, dan bleek dit in 1830 achterhaald. Het conservatieve en matigende van een Senaat kon immers evenzeer gerealiseerd worden door een Kamer van grootgrondbezitters, die, volgens de Merode, 'un zèle plus calme et plus prudent pour la chose publique' aan de dag legden. De gekozen oplossing versterkte inderdaad hun positie.[77] De verkiesbaarheidsvereisten van de Volksraad voor de Senaat, die een garantie moesten vormen voor de stabiliteit van het systeem, waren dermate hoog dat deze Kamer bijna uitsluitend uit grootgrondbezitters was samengesteld. Voor de periode 1831-1893 bedroeg het aantal verkiesbare personen voor de Senaat 4183. Dit impliceerde dat voor elk mandaat ongeveer veertien personen verkiesbaar waren. In de Volksraad zelf was het aantal grootgrondbezitters, eigenaars en renteniers oververtegenwoordigd: 31,1% onder hen behoorde tot deze categorie.[78] De adel was oververtegenwoordigd: 90 van de 238 leden (37,8%).[79] De verkiesbaarheidscijns van 1000 florijnen aan directe belastingen was quasi niet haalbaar op basis van de personele en de patentbelasting. De grondbelasting vormde in 1832-1836 64% van de directe belasting. In 1877-1881 bedroeg ze nog steeds 50,5%.[80] In 1840 behaalden slechts 403 burgers, 60% van het aantal verkiesbare burgers, de volledige cijnsvereiste.[81] De Senaat was dus werkelijk een *Chambre terrienne*, een Kamer van grootgrondbezitters. Gefortuneerd en grootgrondbezitter zijn viel nog grotendeels samen.[82] In 1840 behoorde 61% van de senatoren tot de adel, in 1890 nog 45%. Voor de Kamer van Volksvertegenwoordigers bedroegen deze percentages respectievelijk 11% en 12%.[83] De rol van de adel was nog niet uitgespeeld, wel integendeel. Tot de hervorming in 1893 kende de Senaat bijna altijd een adellijke meerderheid, schommelend tussen 63% in 1848, 59% in 1863, 42% in 1878 en 51% in 1892.[84] In de periode 1831-1893 waren acht van de negen voorzitters van de Senaat edelen.

76 Huyttens 1844, deel 1, p. 540.
77 M. Van Dijck, *De klassieke politieke economie en het Belgisch landbouwbeleid. 1830-1884*, Leuven: UPL 2008, p. 114.
78 M. Magits, 'De socio-politieke samenstelling van de Volksraad (10 november 1830-21 juli 1831)', *BTNG* 1981, p. 590.
79 Magits 1981, p. 590.
80 S. Van de Perre, *De lasten van de macht: fiscaal beleid in België (1830-1914)* (diss. KUB), Brussel 2003, deel 2, p. 709.
81 J. Stengers, 'De Grondwet van 1831: theorie en praktijk', Laureys e.a. 1999, p. 37.
82 E. Witte, 'Wijzigingen in de Belgische elite in 1830. Een voorlopige verkenning', *BMGN* 1979, p. 231-237.
83 Smets 1919, p. 72-73. Deze cijfers wijken lichtelijk af van deze vooropgesteld door Stengers 1999, p. 40, vermits Stengers de 'adel in zijn geheel beschouwt' en Smets alleen rekening houdt met 'edelen die het adeldom als titel ontvingen'.
84 Stengers 1999, p. 40.

### 3.3 *Van standenassemblee tot capaciteitsvertegenwoordiging*

De buitengewone ontwikkeling van de Belgische economie in de negentiende eeuw leidde niet tot een verbetering van de levensomstandigheden van de arbeidende klasse, wel integendeel. Als reactie hierop werd in 1885 de Belgische Werkliedenpartij opgericht, met als een van de belangrijkste doelstellingen de afschaffing van het cijnskiesrecht en de invoering van het algemeen stemrecht. Sinds de opstand van 1886 profiteerde deze partij van de contestatiebeweging die voortvloeide uit het arbeidersoproer en de onderdrukking ervan.[85] De slogan 'Vive le peuple! Vive le suffrage universel' richtte zich tot het geheel van de volksklassen. Na een demonstratie te Brussel op 10 november 1890 kondigde volksvertegenwoordiger Janson aan een voorstel tot grondwetsherziening in te dienen. Dit deed hij acht dagen later.[86] Hoewel soortgelijke voorstellen in 1870, 1883 en 1887 waren afgewezen, werd het ditmaal onder druk van de omstandigheden en met de steun van regeringsleider Auguste Beernaert wel in overweging genomen.[87] Beernaert besefte dat een herziening van het kiesstelsel onvermijdelijk werd.[88] De parlementaire besprekingen zouden echter drie jaar aanslepen. Na de verwerping van het algemeen stemrecht op 11 april 1893 stemde de grondwetgevende vergadering, mede onder druk van een algemene staking en uit vrees voor oproer en revolutie, in met het meervoudig stemrecht, een compromis uitgedacht door Nyssens.[89] Uitgevaardigd op 7 september 1893, betroffen de grondwetswijzigingen, naast de reorganisatie van het kiesrecht, ook een hervorming van de Senaat.

Met uitzondering van de socialisten, die voor de afschaffing van de Senaat ijverden, was in het parlement iedereen gewonnen voor zijn behoud. Sommigen wilden het aristocratisch element ervan behouden, anderen wilden deze instelling democratiseren. Koning Leopold II maakte zijn medewerking aan de grondwetsherziening afhankelijk van de invoering van een koninklijk referendum. Toen dit hem werd geweigerd, dreigde hij zelfs met troonsafstand.[90] In zijn *Mémoires* daarentegen stelde Woeste dat het de koning alleen te doen was om zijn bevoegdheden. Het zou Beernaert zijn die de idee van een koninklijk referendum zou hebben voorgesteld.[91] Alleszins staat vast dat na de afwijzing van dit referendum Leopold II zich toelegde op een hervorming van de Senaat in conservatieve

85 G. Deneckere, *Sire, het volk mort. Sociaal protest in België (1831-1918)*, Antwerpen: Uitgeverij Hadewijch 1997, p. 232-268.

86 Révision des articles 14, 55 et 56 de la Constitution, *Parl.St.* Kamer 1890/91, nr. 19.

87 Smets 1919, p. 107-110.

88 Deneckere 1997, p. 261: 'Il faut mieux faire la révision que la subir.'

89 Deneckere 1997, p. 221-268; M. Liebman, *Les socialistes belges. 1185-1914. La révolte et l'organisation*, Brussel: Vie Ouvrière 1979, p. 75-110.

90 E. Van der Smissen, *Léopold II et Beernaert, d'après leur correspondance inédite*, deel 2, *Révision de la Constitution*, Brussel: Goemaere 1920, p. 68, 94 en 103 e.v.

91 Ch. Woeste, *Mémoires pour servir à l'histoire contemporaine de la Belgique*, Brussel: Dewit 1927, deel 1, p. 445-446.

zin.[92] In een schrijven van 30 maart 1891 aan de voorzitter van de centrale sectie, belast met de studie van het voorstel over deze grondwetsartikelen, deelde Beernaert het standpunt van de regering mee. Deze achtte het wenselijk aan beide Kamers 'des bases et un caractère différents' te geven. Hierbij pleitte hij ervoor om de senatoren getrapt te laten verkiezen door de provincieraden 'comme dans les Pays-Bas' of ten minste eenzelfde kiesregime aan te nemen als in Frankrijk. De provincieraden dienden evenwel hervormd te worden om de minderheden aan bod te laten komen.[93] Voor Beernaert waren dergelijke getrapte verkiezingen superieur: 'Il n'y a plus seulement élection, mais sélection!' Een dergelijk systeem 'est plus exempté de passion, moins susceptible de céder à des entraînements irréfléchis'.[94] In zijn toespraak bij het begin van de algemene discussie over de voorstellen van grondwetsherziening op 28 februari en 1 maart 1893 verklaarde hij echter af te zien van dit standpunt.[95] Met betrekking tot de verkiesbaarheid verkoos de regering boven de vermindering of de afschaffing van de cijns de uitbreiding van cijnssenatoren met een nieuwe categorie senatoren, 'choisis parmi les personages distingués par leur mérite ou par les hautes fonctions qu'ils remplissent ou ont remplies'.[96]

Op 6 juni 1893 begonnen de discussies over de Senaat. Meerdere voorstellen inzake het kiezerskorps en de verkiesbaarheidsvereisten van senatoren circuleerden. Het compromisontwerp van Visart de Bocarmé en de Smet de Naeyer droeg uiteindelijk de voorkeur weg in het derde verslag van de commissie, voorgesteld op 14 juli 1893.[97] Het ontwerp voorzag in twee categorieën van senatoren: rechtstreeks verkozen cijnssenatoren en provinciale senatoren die niet moesten voldoen aan cijnsvoorwaarden. Het voorzag twee provinciale senatoren per provincie in de provincies die minder dan 500.000 inwoners telden, drie in de provincies met 500.000 tot 1.000.000 inwoners en vier in de provincies met meer dan 1.000.000 inwoners. Op 25 juli stemde de Kamer ermee in dat zij geen cijns moesten betalen. Toch werd het voorstel van Visart de Bocarmé en de Smet de Naeyer twee dagen later verworpen.[98] De vereiste cijns voor de verkiesbaarheid van de cijnssenatoren bleef voor discussie zorgen. Op 1 augustus trachtte men tevergeefs de behandeling van de verkiesbaarheidsvereisten (artikel 56 Grondwet) af te ronden. De voorstellen

92 J. Velaers, 'Leopold II en de versterking van de democratie en de monarchie', in: E. Witte e.a. (red.), *Natie en democratie 1890-1921*, Brussel: KVAB 2007, p. 154.

93 Révision des articles 14, 55 et 56 de la Constitution. Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. de Smet de Naeyer, *Parl.St.* Kamer 1890/91, nr. 261, p. 27-28.

94 *Hand.* Kamer 1892/93, 7 juni 1893, p. 1604.

95 *Hand.* Kamer 1892/93, 28 februari 1893, p. 797-807; *Hand.* Kamer 1892/93, 1 maart 1893, p. 809-813.

96 Révision des articles 14, 55 et 56 de la Constitution. Rapport fait, au nom de la section centrale, par M. de Smet de Naeyer, *Parl.St.* Kamer 1890/91, nr. 261, p. 27.

97 LXXXIX. Revision des articles 53, 54 et 56 de la Constitution, *Parl.St.* 1892/93, nr. 249. Proposition présentée par MM. Amedée Visart de Beaucarmé et de Smet de Naeyer; XCII. Revision des articles 53, 54 et 56 de la Constitution. Troisième rapport fait, au nom de la commission, par M. Mellot, *Parl.St.* Kamer 1892/93, nr. 252, p. 4-7.

98 *Hand.* Kamer 1892/93, 25 juli 1893, 1969; *Hand.* Kamer 1892/93, 27 juli 1893, p. 1985-1986.

betreffende de constitutionele wijzigingen van de Senaat werden overgemaakt aan de Senaat zonder dat artikel 56 hierin voorkwam.[99] In zijn rapport in naam van de grondwetsherzieningscommissie van de Senaat van 2 augustus 1893 nam Descamps inzake de verkiesbaarheidsvereisten als uitgangspunt het voorstel van Visart de Bocarmé en De Smet de Naeyer.[100] Het originele van de juxtapositie van twee categorieën senatoren bleek ook de Senaat te bekoren. Maar tijdens de besprekingen, die aanvingen op 2 augustus, stemden de senatoren in met een voorstel dat de keuze van de provinciale senatoren beperkte tot burgers die bepaalde belangrijke functies hadden uitgeoefend.[101] Deze tekst was op 18 augustus 1893 aan de orde in de Kamer en werd met een meerderheid van 77 tegen 40 en 10 onthoudingen verworpen.[102] Om uit deze impasse te geraken verwachtte de Senaat nu een initiatief van de Kamer.[103] Enkele dagen later, op 31 augustus, dienden Visart de Bocarmé, de Moreau, de Smet de Naeyer en Heynen een nieuw voorstel in, dat op 31 augustus werd goedgekeurd.[104] Dit herleidde de cijns tot 1200 franken, het kadastraal inkomen tot 12.000 franken, behield het minimaal aantal verkiesbaren op één per 5000 inwoners en stelde de provinciale senatoren vrij van een cijnsvereiste of andere bekwaamheidsvereisten. De verkiesbaarheidscijns was een compromis tussen de 1000 franken die de Kamer wenste en de 1500 franken die de koning en de Senaat voorstonden.[105] De Senaat kon moeilijk anders dan instemmen.[106] In de nieuwe regeling was het kiezerskorps voor de Senaat hetzelfde als voor de Kamer, niettemin 'mag de wet eisschen dat de kiezers ten volle dertig jaar oud zijn'. Het aantal rechtstreeks verkozen senatoren bedroeg de helft van het aantal volksvertegenwoordigers. De functie van senator bleef onbezoldigd. De koningszonen of, bij ontstentenis, de Belgische prinsen van de tak der koninklijke familie tot de troon toegelaten, werden senator van rechtswege op de leeftijd van 18 jaar; zij verkregen beraadslagende stem op de leeftijd van 25 jaar. Leopold II hield er immers rekening mee dat prins Filip, de broer van de koning en eerstgerechtigde, door zijn doofheid niet geschikt was als opvolger. Hoewel diens zoon, prins Albert, dus al van 1893 kon zetelen, wachtte hij tot het overlijden van zijn vader, prins Filip, in 1905, om op 13 november 1906 de eed af te leggen in de Senaat.[107]

99 *Hand.* Senaat 1892/93, 26 juli 1893, p. 449.

100 Commission de révision de la Constitution. Réunion du 2 août 1893. Revision des articles 53, 54, 56, 57 et 58 de la Constitution. Deuxième rapport fait, au nom de la commission, par M. le Chevalier Descamps, *Parl.St.* Senaat 1892/93, nr. 135, p. 2-3.

101 *Hand.* Senaat 1892/93, 12 augustus 1893, p. 600 en 604.

102 *Hand.* Kamer 1892/93, 18 augustus 1893, p. 2194-2201.

103 *Hand.* Senaat 1892/93, 28 augustus 1893, p. 614.

104 Revision de l'article 56 de la Constitution. Proposition présentée par MM. Amédée Visart de Bocarmé, de Moreau, de Smet de Naeyer et Heynen, *Parl. St.* Kamer 1892/93, nr. 294; *Hand.* Kamer 1892/93, 31 augustus 1893, p. 2221-2222.

105 Velaers 2007, p. 154.

106 *Hand.* Senaat 1892/93, 2 september 1893, p. 665.

107 J. Velaers, *Albert I. Koning in tijden van oorlog en crisis. 1909-1934*, Tielt: Lannoo 2009, p. 76-78.

De eerste parlementsverkiezingen na de Eerste Wereldoorlog waren gekenmerkt door de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht voor mannen en bepaalde categorieën vrouwen en de verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd tot 21 jaar.[108] De omstreden wet van 10 mei 1919 was echter alleen van toepassing op de verkiezingen van 16 november 1919.[109] Voor de Senaat veranderde er, behoudens het actieve kiesrecht, voorlopig niets: de hoge verkiesbaarheidscijns bleef behouden. Een grondwetsherziening drong zich op. Het kiesrecht democratiseren en het behouden van de hoge cijns bleken incompatibel. De plutocratische Senaat moest democratisch worden. Hoewel de BWP de stelling bleef verdedigen dat er geen behoefte was aan een Senaat, stond het voortbestaan van deze instelling niet ter discussie.[110]

Op 4 juli 1919 stelde de minister van Binnenlandse Zaken, de Broqueville, een ontwerp van verklaring tot herziening van de Grondwet, opgesteld met de hulp van de Leuvense hoogleraar Dupriez, voor in de ministerraad. Bijna twee maanden later, op 27 augustus, bezorgde Max-Léo Gérard, secretaris van de koning, deze een verslag van zijn onderhoud ter zake met Dupriez. De uitbreiding van het stemrecht en de hervorming van de Senaat waren onvermijdelijk. Op 10 september legde de Broqueville de verklaring tot herziening, waarin de inrichting van een 'demokratischen Senaat' werd vooropgesteld, voor aan de Kamer.[111] 'Al de partijen en al de maatschappelijke standen' moesten vertegenwoordigd zijn, zonder dat de Senaat 'iets van haar vertegenwoordigend kenmerk [zou] verliezen'. De eerste verkiezingen volgens het algemeen stemrecht, op 16 november, leidden tot een politieke aardverschuiving. Er kwam een einde aan 37 jaar katholieke meerderheid in de Kamer, al behield deze partij in de Senaat een sterke positie met 59 van de 120 zetels.

De hervorming van het tweekamerstelsel vormde het sluitstuk van de grondwetsherziening van 1919-1921. De Senaat zelf nam het voortouw in zijn hervorming met de instelling van een speciale commissie. Zijn rapport voorzag in twee categorieën van senatoren.[112] Vooreerst leden die rechtstreeks werden verkozen door de bevolking, met als enige verschil met de Kamer dat de kandidaten 40 jaar oud moesten zijn in plaats van 25 jaar, en daarnaast gecoöpteerde senatoren, vertegenwoordigers die door hun sociale, economische of wetenschappelijke functie een grote competentie lieten veronderstellen. Dit voorstel tot coöptatie genoot veel bijval bij de koning en zijn omgeving.[113] Het kaderde in het pleidooi

108 Liberalen en socialisten oordeelden dat vrouwen nog politiek onmondig waren en beïnvloedbaar door clerus en patronaat: 'Nos femmes nous échappent parce que le prêtre les tient' (Vandervelde). Het algemeen vrouwelijk kiesrecht werd slechts ingevoerd in 1948.

109 Zie over de 'Staatsgreep van Loppem' en de 'ongrondwettelijkheid' van deze wet: Velaers 2009, p. 450-486.

110 Camille Huysmans citeerde ter zake de Laveleye: 'La suppression du Sénat doit être le but de tout homme qui veut le progrès', *Hand.* Kamer 1920/21, 2 maart 1921, p. 749.

111 Verklaring betreffende de herziening *Parl. St.* Kamer 1918/19, nr. 329.

112 Rapport de la Commission de revision de la constitution, *Parl.St.* Senaat 1919/20, nr. 130.

113 'Ne peut-on concevoir l'adjonction aux sénateurs élus par le corps électoral de sénateurs élus par cooptation ou par des milieux intellectuels qui seraient ainsi mis à même d'apporter une collaboration éclairée aux choses de l'État', Velaers 2009, p. 562.

op het einde van de negentiende eeuw, vanuit de vaststelling dat de wetgeving te wensen overliet, voor een meer kwaliteitsvolle wetgeving, die men achtte verloren te gaan met de uitbreiding van het stemrecht.[114] In de commissie pleitten enkele leden zelfs voor de opheffing van de Senaat en zijn vervanging door speciale raadgevende instellingen belast met de voorbereiding van wetten. Met acht tegen zeven stemmen oordeelde de Senaatscommissie dat het ambt van senator een ereambt moest blijven en dus geen vergoeding moest krijgen. Om te verhinderen dat deze coöptatie slechts zou dienen om niet-verkozenen op te vissen stelde de secretaris van de koning voor om de Academies ermee te belasten telkens drie kandidaten voor te dragen. Bij de opvolging van Delacroix door Carton de Wiart als eerste minister van een nieuwe driepartijenregering nam hij het systeem van coöptatie op in zijn regeringsverklaring.[115] Het voorstel werd echter slecht onthaald in de Kamer. De Kamercommissie zag niet in waarom de Senaat betere keuzes zou maken dan de provincieraden: ook de Senaat zou niet ontsnappen aan electorale invloeden.[116] Vooral de conservatieve katholieken, Woeste op kop, verdedigden de aanduiding door de provincieraden. Elke provincie, ook de weinig bevolkte traditionele katholieke bastions als Limburg, Luxemburg en Namen, had immers recht op twee senatoren. De Vlaamse katholieke vertegenwoordigers vreesden bovendien dat die gecoöpteerde elite eerder vijandig zou staan ten aanzien van de Vlaamse zaak. Uiteindelijk stelde de regering, die een tweederdemeerderheid nodig had om de Grondwet te herzien, een compromis voor. De Senaat zou uit drie categorieën van senatoren bestaan: de rechtstreeks verkozenen, de provinciale senatoren *a rato* van één per 200.000 inwoners met een minimum van drie per provincie, en ten slotte de gecoöpteerde senatoren, waarvan het aantal bepaald werd op de helft van het aantal provinciale senatoren. Op 5 augustus 1921 stelde Carton de Wiart in de Kamer een lijst van categorieën voor.[117] Bij een eerste stemming behaalde dit voorstel geen tweederdemeerderheid. Vooral Woeste bleef tegenwerken. De koning steunde echter zijn eerste minister. Op 1 september kon deze de vorst een voorstel meedelen waarmee de Kamer kon instemmen. Men ging akkoord over 21 categorieën van verkiesbaren. Zodra de her-

114 B. Coppein, *Dromen van een nieuwe samenleving. Intellectuele biografie van Edmond Picard*, Brussel: Larcier 2011, p. 218-223. Doorgaans betreurden de aanhangers van deze visie de afschaffing van het ambtenarenparlement in 1848; zij oordeelden dat de aanwezigheid van ambtenaren en magistraten bijkomende waarborgen bood voor een kwaliteitsvolle wetgeving. Over het ambtenarenparlement: E. Witte, 'Het Belgische ambtenarenparlement (1830-1848)', *RBPH* 1981, p. 828-882.

115 *Hand.* Kamer 1920/21, p. 10.

116 Rapport, fait au nom de la commission, par M. Masson, *Parl.St.* Kamer 1920/21, nr. 94, p. 5-6.

117 *Hand.* Kamer 1920/21, 5 augustus 1921, p. 2558-2559.

vorming van de Senaat een feit was, had de regering van nationale eenheid geen reden van bestaan meer. De 21 categorieën zouden pas verdwijnen met de grondwetswijziging van 1985.[118]

118 Wijziging aan de Grondwet, 3 juni 1985, *BS*, 5 juli 1985, *erratum BS*, 6 augustus 1985. Zie voor deze verdere evolutie: Ch. Goossens, 'Le bicamerisme en Belgique et son évolution', in: *Liber amicorum Frédéric Dumon*, Antwerpen: Kluwer, deel 2, p. 793-872; E. Leemans, 'Het tweekamerstelsel in een nieuw perspectief', in: A. Alen & L.P. Suetens (red.), *Zeven knelpunten na zeven jaar staatshervorming*, Brussel: Story-Scientia, 1988, p. 368-371; C. Sägesser & C. Istasse, 'Le Sénat et ses réformes successives', *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2014, nrs. 2219-2220.

# ‘Een voor Dames toegankelijke Heerensociëteit’. Bicameralisme in Nederland 1798-2015

*Joop Th.J. van den Berg*

## 1 Een duurzaam omstreden instelling

> ‘Geen ander instituut heeft haar bestaan steeds moeten verdedigen en haar nut en noodzaak voortdurend dienen aan te tonen.’[1]

Het zijn ware woorden, waarmee parlementair historicus Bert van den Braak zijn grondige en monumentale boek over de Nederlandse Eerste Kamer inleidde in 1998. Zijn observatie zou hij in 2015 onverkort kunnen herhalen. Mogelijk ter geruststelling deelt diezelfde Van den Braak in zijn boek mee dat de Eerste Kamer al die discussies glansrijk heeft doorstaan. Maar helemaal geruststellend klinkt het niet in het slothoofdstuk: ‘Feitelijk is haar positie onbedreigd en lijkt die zelfs door de legitimatie van de novelleprocedure [een vorm van amendering; JvdB] en (…) door de vierjaarlijkse verkiezing nog te zijn versterkt. Daarbij dient te worden toegevoegd dat zij ook na 1983 steeds als het er echt op aankwam het onderspit moest delven.’[2] Als het instituut al niet wordt bedreigd, dan roept het toch telkens weer vragen op.

Aan het staatsrechtelijk karakter van de Eerste Kamer is sedert 1815 in de kern weinig veranderd; wel aan de toegang tot dat instituut. Nog immer mist de Kamer het recht van initiatief en van amendement; zij beraadslaagt en besluit altijd aan het einde van het wetgevingsproces en zij heeft dus slechts vetomacht. De controlerechten bestaan sinds 1848 en zijn nadien ongewijzigd gebleven en *grosso modo* identiek aan die van de Tweede Kamer. Het gebruik daarvan is echter zeer beperkt. De Eerste Kamer ziet zichzelf in de eerste plaats als een wetgevingskamer; het meer grove politieke handwerk van controle en verantwoording laat zij grotendeels over aan ‘de Overzijde’, waarmee de Tweede Kamer aan de andere kant van het Haagse Binnenhof wordt bedoeld. Wel heeft zij recentelijk voor het eerst echt

1 B. van den Braak, *De Eerste Kamer. Geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995*, Den Haag: Sdu 1998, p. 17.

2 Van den Braak 1998, p. 405-406.

parlementair onderzoek verricht,[3] zij het nog zonder de sinds 1887 bestaande bevoegdheid tot het houden van parlementaire enquêtes, waarbij getuigen verplicht zijn te verschijnen en vervolgens onder ede worden verhoord.

Was in den aanvang het lidmaatschap voorbehouden aan door de koning benoemde leden uit aanzienlijke families, later – na 1848 – werden zij vervangen door mannen uit de kring van de hoogst aangeslagenen in de belastingen en gekozen door Provinciale Staten. Vanaf 1887 konden ook ervaren bestuurders en hoogleraren worden gekozen. Sedert 1922 bleven Provinciale Staten het electoraat, maar de (algemene) verkiesbaarheid werd identiek aan die van de Tweede Kamer, dus ook de verkiesbaarheid van vrouwen, volgens een niet uit te leggen stelsel van evenredige vertegenwoordiging.[4]

## 2 De vrees voor de Terreur

De ontstaansgeschiedenis van de Eerste Kamer is er een in twee bedrijven; in beide gevallen ging het niet helemaal van harte. Het eerste bedrijf zou bovendien slechts kort duren. Erg voor de hand lag zo'n Eerste Kamer namelijk niet. (Laten wij het trouwens, ter vermijding van misverstanden, voorlopig 'Kamer van heroverweging' noemen. De reden daarvan zal verderop duidelijk worden.) De eerste start werd gemaakt tijdens de Bataafse Republiek, waarin vanaf 1796 werd gewerkt aan een constitutie die er in 1798 kwam en die voorzag in een tweekamerstelsel. De hele grondwet van dat jaar, ietwat kaal 'Staatsregeling' genaamd, werd al in 1801 vervangen door een geheel nieuwe Staatsregeling waarin geen Kamer van heroverweging meer voorkwam. Een tweede begin volgde in 1815, op aandrang van de zuidelijke leden van de grondwetscommissie en onder leiding van Gijsbert Karel van Hogendorp, zelf geen voorstander van een tweekamerstelsel. De belangrijkste Hollandse jurist in het gezelschap, C.F. van Maanen, groot geworden onder napoleontisch gezag, was er evenmin voor te vinden.

De makers van de constitutie in de Bataafse Republiek waren het aanvankelijk niet erg eens over de noodzaak van een Kamer van heroverweging, die zij, democraten als zij waren, betitelden als 'Tweede Kamer'. Behoefte aan een federatieve staat was er onder de makers immers niet, vooral niet nadat in december 1796 de in maart van dat jaar bijeengekomen Nationale Vergadering de 'een- en ondeelbaarheid van de Bataafse Natie' had geproclameerd. Deze Nationale Vergadering was op basis van algemeen mannenkiesrecht door de bevolking gekozen. Wij hebben het dan ook over de eerste Nederlandse democratie. (De tweede zou op zich laten wachten tot 1917.) De adel was voorts formeel afgeschaft; eenieder

3 'Verbinding verbroken? Rapport van de Parlementaire Onderzoeksommissie Privatisering/Verzelfstandiging Overheidsdiensten', *Kamerstukken I* 2012/13, C, A-B.

4 Kieswet, artikel U 3-U 14.

was in de nieuwe Bataafse Republiek de aan ieder ander gelijkwaardige burger.[5] Dus waarom dan zo'n Tweede Kamer naast de algemeen gekozen volksvertegenwoordiging?

De eerste constitutiecommissie heeft er in 1796 een hartige discussie over gevoerd.[6] Het grootste deel ervan zag wel wat in een tweekamerstelsel. Maar er was ook veel tegenstand, in het bijzonder van de democraten in de commissie. Voorop de onafhankelijke Utrechtse democraat Jacob van Manen, geen jurist maar wel een door zelfstudie deskundig geworden denker. Hij vond dat er één sterk wetgevend orgaan moest komen om een sterke executieve onder controle te houden.[7] Bij twee Kamers zag hij onmiddellijk een verdeling naar stand opdoemen en 'vernietiging der gelijkheid'. Zijn tegenstanders vreesden echter voor een wetgever, toch al het hoogste en machtigste orgaan, die zich zou laten slachtofferen door een manipulerende executieve, zoals dat onder de *Terreur* in Frankrijk ook was gebeurd. Die lag nog vers in het geheugen, in Frankrijk maar ook in de jonge Bataafse Republiek.[8] Het was vooral Cornelis de Rhoer, staatsrechtgeleerde uit Deventer en voorzitter van de subcommissie die de bepalingen over de instituties had moeten voorbereiden, die waarschuwde voor anarchie en overheersing bij een eenkamerstelsel. In de grondwetscommissie steunde hem uiteindelijk een ruime meerderheid (17 van de 21 leden) in zijn keuze voor een tweekamerstelsel.[9]

In de Nationale Vergadering werd de discussie dunnetjes overgedaan, vooral nadat zij een commissie uit haar midden, onder leiding van de meer 'linkse' Leidenaar Jacob Hahn, aan het werk had gezet om het nogal conservatief uitgevallen 'Plan van Constitutie' van de constitutiecommissie grondig te bewerken. Dat leidde overigens niet tot een voorstel voor een unicameraal systeem; het trauma van de *Terreur* was er te sterk voor.[10] Nu was het vooral de (linkse) republikeinse leider Pieter Vreede, lakenfabrikant in achtereenvolgens Leiden en Tilburg, die tegenstand bood. Hij en zijn medestanders wezen erop dat een tweekamerstelsel afbreuk deed aan de 'een- en ondeelbaarheid' van de nieuwe republiek. Voorts, zo zei Vreede, misschien was voor een vurig volk als het Franse zo'n tweekamerstelsel wel geschikt, maar een flegmatiek en eerder passief volk als het Bataafse zou het met één Kamer heel goed kunnen stellen. Bij ons geen Cromwell en geen Robespierre, aldus Vreede. (Uitgerekend hij zou in januari 1798 de parlementaire machtsgreep leiden die de weg vrijmaakte voor de Staatsregeling van dat jaar.[11]) Als voorts twee Kamers elkaars

5 J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*, Amsterdam: Bert Bakker 2013, p. 47-57.

6 J. Oddens, *Pioniers in schaduwbeeld. Het eerste parlement van Nederland, 1796-1798*, Nijmegen: Vantilt 2012, p. 251-255; M. Rutjes, *Door gelijkheid gegrepen. Democratie, burgerschap en staat in Nederland 1795-1801*, Nijmegen: Vantilt 2012, p. 169-172.

7 Oddens 2012, p. 260-262.

8 Oddens 2012, p. 259.

9 Oddens 2012, p. 261; Rutjes 2011, p. 166.

10 Oddens 2012, p. 261-264.

11 Oddens 2012, p. 263.

beslissingen voortdurend zouden tegenhouden, zou dat de daadkracht van het bestuur alleen maar verlammen.

De ontwerpstaatsregeling die in mei 1797 naar de bevolking werd gestuurd om er in een referendum over te beslissen, voorzag alsnog in twee Kamers naar het voorbeeld van de jongste Franse Grondwet. Of de bevolking in een tweekamerstelsel iets zag, weten wij niet. Het zijn waarschijnlijk andere redenen geweest die hebben geleid tot massale afwijzing van de ontwerpstaatsregeling, die aan elkaar hing van compromisteksten, veel te veel artikelen kende en door geen partij in de discussie echt werd verdedigd.[12]

Het feest kon dus weer van voren af aan beginnen, maar nu met steeds ongeduldiger wordende Fransen. Die konden maar niet begrijpen hoe de Nationale Vergadering van de Bataafse *République Soeur* zo lang kon treuzelen en dan nog bij de bevolking 'de mist in ging'. Met hulp van een nieuwe ambassadeur in Den Haag, Charles-François Delacroix, werd de druk opgevoerd en werd zelfs een geheel uitgewerkt ontwerp onder de deur door geschoven.[13] Ambassadeur Delacroix gebruikte het als kader voor zijn pressie. Gelukkig kende hij nauwelijks Nederlands en het bleek dus heel goed mogelijk om hem met eigen teksten van de tweede constitutiecommissie om de tuin te leiden. Daargelaten dat het Franse ontwerp van F.C. Daunou duchtig gebruik had gemaakt van het Nederlandse ontwerp van 1797.[14]

De tweede commissie, onder leiding van de theoloog Willem Ockerse, kon dus ook na aantreden van Delacroix redelijk haar werk blijven doen. Maar de republikeinse factie kreeg er genoeg van en pleegde op 22 januari 1798 haar machtsgreep, zeker van Franse steun. Daar zat wel één eigenaardig aspect aan. De coupplegers (en de tweede commissie) waren voor een unicameraal systeem, maar zij hadden de steun van de Franse ambassadeur moeten 'kopen' met aanvaarding van een … bicameraal stelsel.[15]

Alleen was dat weer zo ingericht dat latere analytici van soortgelijke systemen – zoals in Noorwegen en IJsland – zouden spreken van veredeld unicameralisme.[16] Wat was er aan de hand? De Staatsregeling van 1798, na de staatsgreep voorbereid onder een derde, kleine en snel werkende constitutiecommissie en weer onder leiding van Ockerse, had bedacht dat de bevolking één Vertegenwoordigend Lichaam zou moeten kiezen dat zichzelf bij aantreden aanstonds zou opsplitsen in een Eerste Kamer met volledige parlementaire bevoegdheid en een Tweede Kamer van herziening, die over een niet-absoluut vetorecht

12 Van den Berg & Vis 2013, p. 56-57.
13 Oddens 2012, p. 310.
14 Oddens 2012, p. 338-340.
15 Oddens 2012, p. 343-347.
16 A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-OneCountries*, New Haven/Londen: Yale University Press 1984, p. 91; G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Houndmills Basingstoke/Londen: MacMillan 1994, p. 183.

zou beschikken. Bij een eventuele tweede lezing zou zij immers slechts met een meerderheid van twee derde de besluiten van de Eerste Kamer kunnen tegenhouden.[17]

Al heel spoedig na 1798 bleek de nieuwe democratie, bij alle problemen die zij toch al had, niet overweg te kunnen met haar bemoeizuchtige parlement. Nederland had immers geen enkele traditie in georganiseerde delegatie van bestuur; de Republiek van de Zeven Provinciën had, aangevoerd door Oldenbarnevelt, nu juist elke executieve geëlimineerd. Het nieuwe parlement bleek heel goed te kunnen vertragen en tegenhouden, vooral omdat het tot in detail meeregeerde. En dit met twee Kamers die nogal eens tegen elkaar in gingen. Vooral de uiterst competente en ambitieuze maar ook lichtgeraakte Agent (minister) van Financiën, Alexander Gogel, raakte erdoor gefrustreerd. Zijn nationale belastingstelsel kwam er wel, maar pas tegen het einde van 1801. Het financiële beheer bleef, onder zijn formele toezicht, in handen van de voormalige provinciën. Een nationaal muntstelsel strandde in het parlement. Alleen de conversie van de staatsschuld, in feite de overname van de Hollandse schuld door de republiek als geheel, redde het wel. Dit ondanks felle tegenstand van de Tweede Kamer, maar haar meerderheid tegen was net niet groot genoeg. Gogel meende terecht dat de Eerste en Tweede Kamer elk besef van urgentie ontbeerden, hoewel de republiek zuchtte onder een enorme schuldenlast. Beide bleken in staat om in twee of meer ronden te blijven 'duwen en trekken'. Toch zag Gogel niets in een staatsgreep om van dit probleem af te komen.[18]

Het Uitvoerend Bewind (Bataafse variant van het Franse *Directoire*) dacht daar anders over en maakte er in 1801 alweer een einde aan. Eén Kamer was wel genoeg en die kon voorts volstaan met een vetorecht. Daar moest het bij blijven. Het zwaartepunt in een nieuwe Staatsregeling verplaatste zich naar een executief staatsbewind. Overigens werd de 'deparlementarisering' gecompenseerd met versterking van de rechterlijke macht. Vervolgens bleek dit staatsbewind, een soort collectief presidentschap van twaalf leden, nog minder te werken dan een parlementaire democratie. Het politieke debat werd, samen met de parlementaire democratie, voor vele decennia gesmoord.[19]

'Men sloot de club en opende het kantoor', zo luidt de fraai geformuleerde slotsom over deze transformatie van de historicus H.T. Colenbrander.[20]

In de erop volgende periode van de Bataafse Republiek, a fortiori na de invoering van het koninkrijk in 1806, was er aan reële parlementaire invloed, laat staan in twee fasen, geen behoefte meer. Drie elementen stonden aan een gezaghebbend parlement, laat staan aan bicameralisme, in de weg. Het 'presidentiële' regime van Schimmelpenninck (1805-1806) dat volgde op het mislukte staatsbewind, maar ook het koningschap van Lodewijk

17 Oddens 2012, p. 347; Rutjes 2011, p. 195.
18 Rutjes 2011, p. 197-198; Van den Berg & Vis 2013, p. 91-94.
19 Rutjes 2011, p. 199-202.
20 H.T. Colenbrander, *De Bataafsche Republiek*, Amsterdam: Meulenhoff 1906, p. 237, geciteerd bij Rutjes 2011, p. 203.

Napoleon respecteerde de jonge rechtsstaat, maar gaf overigens de voorkeur aan een onpolitieke, technocratische vorm van bestuur. Aan die gedachtewereld is de naam verbonden van de later zo door de opstandige Belgen gehate maar in 1813 nog vooruitstrevende jurist C.F. van Maanen.[21]

De oude republikeinse traditie stond evenzeer in de weg aan een tweekamerstelsel, want in de oude unicamerale Staten-Generaal (en Staten-Provinciaal) hadden adel en burgerij steeds samen opgetrokken. Het was deze traditie waarop de latere voorzitter van de grondwetscommissies van 1814 en 1815, de orangistische Gijsbert-Karel van Hogendorp, wilde voortbouwen.[22]

De twee stromingen rond Van Maanen en Van Hogendorp zouden onder Willem I vervolgens samen optrekken om het nieuw te vormen Verenigd Koninkrijk als een centraal geleide eenheidsstaat te laten opereren. In de acht artikelen van het Protocol waarbij de vorming ervan werd voorbereid en met de grote mogendheden van het moment werd overeengekomen, stond het glashelder: een 'union intime et complète'. Geen van beide stromingen zag uit naar twee Kamers. Van Hogendorp wilde nog wel een zelfstandige unicamerale wetgever; Willem I wilde misschien wel twee Kamers, als hij er maar geen last van had; de bonapartist Van Maanen wilde nauwelijks een parlement, laat staan van twee Kamers.[23]

## 3 Een eigen plek voor de adel

Zoals bekend kwam de aandrang op een tweekamerstelsel bij de vereniging van Noord en Zuid van de zuidelijke leden van de grondwetscommissie, die opnieuw werd voorgezeten door Gijsbert Karel van Hogendorp. De adellijke leden ervan wilden het liefst een exclusieve adelskamer, de Gentse advocaat B.J. Holvoet, zelf niet van adel, leverde er een overtuigend pleidooi voor, maar duidelijk werd spoedig, in het kader van een subcommissie onder leiding van P.C.G. de Coninck, dat de voorkeur uitging naar een Kamer van heroverweging die uit meer zou bestaan dan slechts leden van adel.[24] Alleen de zuidelijke prins de Merode en de noordelijke baron d'Aylva bleven zich verzetten tegen een ook voor anderen dan edelen toegankelijke Kamer. De zuidelijke leden van de commissie hoefden niet werkelijk te vechten voor hun Kamer van heroverweging. De koning, Willem I, was er zelf al langer een voorstander van, maar had tegenover Van Hogendorp en Van Maanen geen voet aan

21 Van den Berg & Vis 2013, p. 134-159; M. Lok, *Windvanen. Napoleontische bestuurders in de Nederlandse en Franse Restauratie (1813-1820)*, Amsterdam: Bert Bakker 2009, p. 280-290.

22 Van den Berg & Vis 2013, p. 196-203; H. de Schepper, 'De Eerste Kamer in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden', in: A. Postma e.a. (red.), *Aan deze zijde van het Binnenhof. Gedenkboek ter gelegenheid van het175-jarig bestaan van de Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Den Haag: Sdu 1990, p. 16-21.

23 Van den Berg & Vis 2013, p. 204-212.

24 De Schepper 1990, p. 17-18.

de grond gekregen. Nu stond hij met zuidelijke hulp een stuk sterker, temeer omdat ook de noordelijke leden van adel veel voelden voor een tweede Kamer. Van Hogendorp en Van Maanen gaven na dagen van vergaderen, in de subcommissie en in de plenaire vergadering, hun bezwaren op.[25]

Een Kamer die de koning kon beschermen tegen de waan van de dag in de volksvertegenwoordiging kon immers nooit echt kwaad. 'Zoo worden allen die de bron van den nationalen voorspoed en luister uitmaken, door dit ontwerp tot het schoone regt geroepen en den monarch tot instandhouding en uitbreiding van dezelve, de behulpzame hand te bieden', zo zei het verslag van de subcommissie-de Coninck het al.[26]

De motivering van het tweekamerstelsel is de geschiedenis ingegaan met de volgende onvergetelijke formulering: 'Ten einde alle overijling in de raadplegingen te voorkomen, in moeielijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen, den troon te omringen door een bolwerk waartegen alle partijen afstuiten, aan de natie eene volkomene zekerheid te waarborgen, oordelen wij het nuttig, op het voorbeeld van magtige rijken en bloeiende gemeenebesten, de vertegenwoordiging des volks in twee Kamers af te deelen.'[27]

De vervulling van deze verheven opdracht schijnt niet ieder lid van de Eerste Kamer goed te zijn bekomen. Er was immers veel absenteïsme, dat kan worden verklaard door de uitspraak van de prins de Gavre, die zelf steeds aanwezig was en die bij het scheiden van de markt in 1830 nog even voorzitter van de Kamer is geweest: 'Wij zijn allen bezig geweest met het zo goed mogelijk vervoegen van het werkwoord "ik verveel mij" en "ik geeuw".'[28]

Wat niet betekende dat de leden vrij waren in hun optreden en stemgedrag. Toen de Friese baron van Aylva zich ooit kritisch uitsprak over een voorstel vanwege de koning, werd hij bij Zijne Majesteit ontboden om een enorme uitbrander in ontvangst te nemen. 'Ik dagt dat ik naar mijn geweten stemmen mogt',[29] was de beteuterde reactie van de edelman. (Hij kon niet weten dat Eerste Kamerleden zichzelf 200 jaar later wel eens dezelfde vraag zouden stellen, zij het niet langer dankzij een uitbrander van de koning maar van de eigen partijleiding…) Niet toevallig betitelden zuidelijke leden de Kamer al spoedig als de 'ménagérie du Roi'.

Vrees voor gebrek aan daadkracht zoals die in 1798 had bestaan en een paar jaar later bewaarheid had geschenen, was er in 1815 niet meer. De beide Kamers der Staten-Generaal kregen immers buitengewoon weinig bevoegdheden, noch op het terrein van wetgeving, noch op dat van begroting en beleid. Het beetje dat er was, heeft Willem I in de loop van het eerste decennium van zijn regeerperiode ook nog grotendeels aan het parlement weten

25 Van den Braak 1998, p. 34.
26 Van den Braak 1998, p. 37.
27 Van den Braak 1998, p. 37.
28 De Schepper 1990, p. 75.
29 De Schepper 1990, p. 37.

te onttrekken. Wetgeving bracht de koning liefst tot stand bij koninklijk besluit. In 1818 wist hij zelfs gedaan te krijgen dat de beide Kamers toestonden deze KB's te voorzien van strafbepalingen. In 1822 wist de koning met behulp van het zogenoemde Conflictenbesluit te bewerkstelligen dat de rechter zich niet met de rechtmatigheid van overheidsbesluiten mocht inlaten. Ten slotte wist hij in 1826 met het amortisatiesyndicaat het begrotingsbeleid in belangrijke mate aan controle door de Staten-Generaal te onttrekken.[30]

Later zou blijken dat deze vorm van schatkistbeheer buiten elke controle om de overheidsschulden aanzienlijk had verhoogd, tot boven de 200% van het bruto binnenlands product. Dankzij zuidelijke druk werd de in 1814 voor eens en altijd vast te stellen begroting omgezet in een tienjaarlijkse. Dat was misschien een magere concessie aan parlementaire controle, het zou later blijken een betekenisvolle te zijn. Voor de koning minder aangenaam: het zou leiden tot enorme tienjaarlijkse heibel in vooral de Tweede Kamer, waarin Noord en Zuid eendrachtig tekeergingen.

De zuidelijke inbreng in de grondwetscommissie 1815 heeft meer gebracht dan alleen een tweede Kamer van heroverweging, die overigens de naam kreeg van 'Eerste Kamer', terwijl de vertegenwoordiging van het volk zitting kreeg in de 'Tweede Kamer'. (Nederland heeft die onoverzichtelijke benaming tot de dag van vandaag weten te handhaven.) Naast de tienjaarlijkse begroting bewerkstelligde het zuidelijke smaldeel ook de openbaarheid van beraadslaging in de Tweede Kamer, de vrijheid van drukpers en de terugkeer van het aloude petitierecht, dat onder het ancien régime van de republiek bekend was, maar door Willem I onder de tafel was gewerkt.[31]

Toch is – nu keer ik weer terug naar het citaat van Van den Braak – het enthousiasme voor de Eerste Kamer in Nederland nooit groot geweest. Nadat het Zuiden zichzelf onafhankelijk had verklaard en België had gesticht, was er even een verlangen naar opheffing van de Eerste Kamer. Dat was aanstonds het geval in 1831 en opnieuw en nog sterker in 1840, toen de Grondwet formeel alle restanten van het Verenigd Koninkrijk uit de Grondwet moest slopen.[32] Tot de tegenstanders van de Eerste Kamer behoorde toen de protestantse 'antirevolutionair' Groen van Prinsterer, die daarover zei:

> 'Doch ik mag zeggen, hetgeen trouwens iedereen weet, dat zij, wel verre van (…) een der grondslagen van het Nederlandsche Staatsregt te zijn, eene mislukte copie is naar Engelsch model; dat zij als een ongelijksoortig bestanddeel, in 1815 bij de Grondwet van 1814 gevoegd is, omdat zij voor den Belgischen adel,

30 Van den Berg & Vis 2013, p. 284-285; N.C.F. van Sas, 'Het politiek bestel onder koning Willem I', in: N.C.F. van Sas, *Demetamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit 1750-1900*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2004, p. 413-435.

31 Van den Berg & Vis 2013, p. 207-209.

32 De Schepper 1990, p. 57; Van den Braak 1998, p. 49.

van zijn aloude regten beroofd, eene, dit meende men althans, zeer fraaije schadeloosstelling was.'[33]

Groen kreeg steun van liberale Kamerleden als Van Nes van Meerkerk en Schimmelpenninck van der Oye, maar helpen deed het niet. Afgezien van de weerstand bij de koning en ook bij de troonopvolger, de Tweede Kamer liet het erbij zitten. Opnieuw kwamen immers de 'heilzame palen tegen overijling' ter sprake, getuige de reactie van de regering: 'De Eerste Kamer is niet een uit eigen beweging handelend, zij is slechts een onderzoekend en oordelend lid van de wetgevende magt. De Eerste Kamer is niet ingesteld om artikel voor artikel de wetten te onderzoeken, maar om de groote beginselen te handhaven tegen overijling en dwaling, om aan driften heilzame palen te stellen en den Tweede tot een bolwerk te strekken.'[34]

Thorbecke, de belangrijkste auteur van de grote grondwetsherziening van 1848, had het wel anders gewild: hij achtte de Eerste Kamer 'zonder grond en zonder doel'.[35] Maar al in de grondwetscommissie kreeg hij er de handen niet voor op elkaar. Zijn kompaan daar, Dirk Donker Curtius, zag er niet veel in; die was een ijverig pleitbezorger van de Belgische Grondwet van 1831. Als de minister die de hervorming door de beide Kamers moest zien heen te slepen, liet hij de Eerste Kamer maar liever voortbestaan. Zijn pleidooi voor behoud kreeg de zuinige motivering mee 'dat het nut eener Eerste Kamer (…) meer is gelegen in het voorkomen van het kwaad dan in het stichten van het goede'.[36]

Die zuinigheid had alles te maken met het feit dat hij voor veel minder dan een herziening van de Grondwet al een lelijke aanvaring met de Eerste Kamer had gehad, kort voor de behandeling van de grondwetsherziening. Toen had hij pontificaal zijn ontslag ingediend bij koning Willem II, met als motivering dat er met de Eerste Kamer zo natuurlijk niet te werken viel. De koning had prompt het ontslag geweigerd, omdat hij Donker hard nodig had voor de grote taak van de grondwetsherziening. Even pontificaal keerde Donker na dit politieke een-tweetje met de koning terug naar de Eerste Kamer, die derhalve moest begrijpen dat zij een toontje lager had te zingen.[37]

Dat zij nodig was om die herziening gedaan te krijgen was echter even duidelijk. Een uitnodiging tot legislatieve zelfdoding was daar minder geschikt voor. Het zou desondanks, vooral bij de eerste lezing in die Kamer eind augustus 1848, nog moeilijk genoeg worden. De koning moest er een aantal hem (en de nieuwe Grondwet) welgezinde mannen tot lid voor benoemen en nog staakten de stemmen. Een uur en enige koninklijke woorden ter

33 Geciteerd bij: Van den Braak 1998, p. 49.
34 Debat en reactie regering in Van den Braak 1998, p. 49.
35 J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot herziening der Grondwet(1848)*, 'Den Haag: Martinus Nijhoff 1907 (herdruk), p. 46.
36 Bijlagen *Handelingen II* 1847/48, p. 576.
37 Van den Braak 1998, p. 53.

overreding later echter had het Kamerlid Van Brienen van de Groote Lindt zich tot beter gedachte bekeerd en alsnog stemde de Eerste Kamer met één stem meerderheid voor herziening.[38]

Grootste bezwaar van de Eerste Kamer gold de voorgenomen rechtstreekse verkiezing voor de Tweede Kamer, hét politieke issue van die dagen. Daarnaast vreesde de Eerste Kamer het vergaderen in het openbaar en de voorgenomen rekrutering van de leden onder 'hoogst aangeslagenen in de directe belastingen' in plaats van onder de aanzienlijkste families. Buigen voor de plutocratie heette het.[39]

Enige weken later verliep de tweede lezing zowel in de Tweede Kamer, nu in dubbelen getale, als in de Eerste Kamer zonder veel problemen. Koning en kabinet, Donker Curtius in het bijzonder, konden opgelucht adem halen. Zijn collega van Binnenlandse Zaken, de Kempenaer, kon dan ook bij de sluiting van de Eerste Kamer met kenmerkende Hollandse zelfingenomenheid verklaren: 'Het onweder dat elders den eiken ontwortelde en puinhopen stichtte heeft in ons vaderland alleen den dampkring gezuiverd.[40]

## 4 Noch geestdrift, noch afkeer

Het verhaal tot hier toe moge duidelijk maken dat de Eerste Kamer weliswaar een omstreden instelling bleef, maar dat zij noch felle tegenstanders, noch fervente aanhangers kende. Politieke leidslieden als Groen en Thorbecke waren ertegen, de minister die de grondwetsherziening in 1848 tot stand moest brengen, ex-advocaat Dirk Donker Curtius, was er om pragmatische redenen voor. Hij was, als gezegd, een uitgesproken aanhanger van de Belgische Grondwet van 1831. Hij deelde dus het argument dat er behoefte was aan 'un corps aristocratique, une institution conciliatrice et un pouvoir modérateur', zoals de staatsrechtgeleerde G. Smet het Belgische gemoed later zou omschrijven.[41] Dat was in 1831 niet algemeen gedeeld, maar het Nationaal Congres was gevoelig voor het diplomatieke pleidooi voor het in Europa algemeen geaccepteerde koningschap en een bijbehorende Kamer van heroverweging, mede ter bescherming daarvan.

Donker nam het Belgische idee over van rekrutering van senatoren onder de hoogst aangeslagenen in de (grond)belasting, waardoor de adel een voorkeurspositie behield zonder exclusieve toegang tot de Senaat.[42] De Belgische adel zou daarin tot 1890 een sterke

38 Van den Braak 1998, p. 54.
39 Van den Berg & Vis 2013, p. 327.
40 Geciteerd bij: Van den Braak 1998, p. 55.
41 G. Smets, *La Réforme du Sénat*, Brussel/Parijs: Lebègue et Cie. 1919, p. 19.
42 F. Stevens, 'Een belangrijke faze in de wordingsgeschiedenis van de Belgische Grondwet: de optie voor een tweekamerstelsel', *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis* 1981, p. 641-661. Niettemin nam de adel nog in 1890 45% van het aantal zetels in beslag. Th. Luijkx, *Politieke geschiedenis van België*, Amsterdam/Brussel: Elsevier 1973, p. 3, p. 56 geeft dezelfde cijfers. Vergelijkende cijfers voor Nederland bij Van den Braak 1998, p. 111. Van den Braak spreekt voor de periode 1848-1890 over 55 edelen op een totaal van 148 leden.

plaats innemen, sterker dan in Nederland. Wat in Nederland niet werd overgenomen was het rechtstreekse kiesrecht en evenmin de nogal ruime bevoegdheden van de Belgische Senaat, die immers beschikte over het recht van initiatief en amendement.[43]

's Konings bolwerk in Nederland zou zich in de periode tot 1887 in het algemeen kalm gedragen, ook al omdat de daarin verzamelde politieke elite niet echt een vertrouwvolle relatie onderhield met koning Willem III en zijn grillige optreden. Slechts een enkele keer toonde zij zich steunpilaar van de koning en *en passant* van Amsterdamse belangen, zoals toen zij een liberale spoorwegwet in 1860 afwees. Twee jaar later maakte zij het politieke leven van de minister van Buitenlandse Zaken, Van der Maessen de Sombreff (oud-student van Thorbecke), onmogelijk, omdat die zich iets te onafhankelijk van zijn koninklijke last had gedragen. Zijn begroting werd afgewezen.[44]

Een aantal keren bemiddelde de Kamer zelfs in conflicten, tussen de koning en de Tweede Kamer en tussen tegengestelde opvattingen in de Tweede Kamer. In 1868 probeerde zij een 'ontbindingsoorlog' tussen de koning en een liberale Kamermeerderheid te beëindigen. Dat bleek op het moment suprême overigens niet meer nodig, omdat de koning intussen had ingebonden.[45] In 1887 wees zij de weg naar de oplossing van een conflict over de grondwettigheid van subsidieverlening aan het bijzondere basisonderwijs.[46] Geen wonder dus dat toen in de jaren tachtig werd gewerkt aan een algehele grondwetsherziening (die er in 1887 kwam), de Eerste Kamer vrijwel buiten discussie bleef. Alleen de toegang tot de Kamer werd enigszins verruimd tot mannen die hoge ambten hadden uitgeoefend, waaronder het hoogleraarschap. Voorts verkreeg zij het recht van enquête.

Toch leidden de grondwetsherziening van 1887 en de bijbehorende democratisering van vooral de Tweede Kamer een periode van meer rumoer in, in beide Kamers overigens. Toen kregen beide immers een meer uitgesproken partijpolitiek karakter.[47] Tegelijk polariseerden de politieke verhoudingen met de opkomende christelijke partijen aan de ene kant en de liberale stroming aan de andere kant. Vanaf de eeuwwisseling kwam daar de zich breed makende sociaaldemocratie bij. Dat maakte de Tweede Kamer enerzijds onevenredig gevoelig voor elke weerstand aan 'de Overzijde'. Ook de Eerste Kamer echter raakte meer gepolitiseerd en ging daardoor gemakkelijker tegen de voorkeuren van de Tweede Kamer in.

Dat werd gestimuleerd doordat de politieke meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer nogal eens divergeerde. Zo leden liberale meerderheden in de Tweede Kamer voor sociale wetgeving nogal eens onder weerstand van conservatieven en confessionelen in de Eerste

43 C. Sägesser & C. Istasse, 'Le Sénat et ses réformes successives', *Courier Hebdomadaire de CRISP* 2014, nr. 2219-2220, p. 15-19.
44 Van den Berg & Vis 2013, p. 381 en 390.
45 Van den Berg & Vis 2013, p. 401.
46 Van den Berg & Vis 2013, p. 438.
47 Van den Braak 1998, p. 141-168; Van den Berg & Vis 2013, p. 449-574.

Kamer (1897-1901 en 1913-1917). Omgekeerd zag een confessionele meerderheid in de Tweede Kamer voor onderwijsvrijheid haar ambities gefrustreerd in een liberaal gezinde Eerste Kamer (1901-1905). De neiging in de Tweede Kamer om daarmee korte metten te maken nam zienderogen toe. In 1904 leidde dat zelfs tot de eerste en enige ontbinding van de Eerste Kamer.[48] Gelukkig was tegen 1917 de meerderheid voor invoering van algemeen kiesrecht en financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs zo breed geworden, dat die niet meer op weerstand in de Eerste Kamer kon stuiten.[49]

Vanaf 1918 werd opnieuw gewerkt aan algehele herziening van de Grondwet. De aanpassing aan de inmiddels ingevoerde democratie riep aanvankelijk, wat de Eerste Kamer betrof, sterke sloopneigingen op, niet alleen bij sociaaldemocraten en liberalen, maar ook bij katholieken. De SDAP had zich al vanaf 1895 uitgesproken voor vervanging van de Eerste Kamer door het wetgevingsreferendum. Met dat standpunt sympathiseerden heel wat liberalen en katholieken, vooral na de ervaringen met een dwarsliggende Eerste Kamer rond de eeuwwisseling.[50] Er was voorts het voorbeeld van het *House of Lords*, waarvan de dwarsliggerij in 1911 was beëindigd. Weliswaar niet door opheffing ervan, maar met behulp van de *Salisbury Convention*, die aan het Hogerhuis voortaan niet meer toestond dan een opschortend veto.[51]

Opnieuw kwam het er niet van. De grondwetscommissie onder leiding van de katholiek Ruijs de Beerenbrouck doorzag dat onder de nieuwe verhoudingen van de Eerste Kamer weinig weerstand meer was te verwachten. Meerderheden zouden in de Eerste Kamer niet meer echt afwijken van die in de Tweede Kamer. Ook zonder *Salisbury Convention* was er weinig tegenstand meer te verwachten. Ruijs, sowieso liever lui dan moe, liet het erbij zitten. Vervolgens deed de Tweede Kamer uiteindelijk hetzelfde. Het project grondwetsherziening werd in het algemeen een berg die een muis baarde.[52] Van de Eerste Kamer werd vervolgens decennialang weinig meer vernomen. Met uitzondering van die ene keer, in 1927, toen een zwaar opgefokte Eerste Kamer tegen het Rijn-Scheldeverdrag met België stemde, dat door de Tweede Kamer nog grommend was aanvaard.[53]

Zo kon het erop gaan lijken dat 'old senators never die, they just fade away'. Maar zo liepen de zaken niet af. Voordat wij echter het verhaal van de Eerste Kamer vervolgen, loont het de moeite om met de blik van de politicoloog – en dus in meer vergelijkend perspectief – naar dit instituut te kijken.

48 Van den Braak 1998, p. 146-148.
49 Van den Berg & Vis 2013, p. 547-570.
50 Van den Berg & Vis 2013, p. 591-592.
51 E.T.C. Knippenberg, *De Senaat. Rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, deEerste Kamer en de Bundesrat*, Den Haag: Sdu 2002, p. 74.
52 Van den Berg & Vis 2013, p. 607-610.
53 Van den Braak 1998, p. 210-213.

## 5 Intermezzo: het comparatieve perspectief

Hoezeer Nederlandse en Belgische Kamers van heroverweging gedeelde wortels hebben in de Grondwet van 1815, voor een systematische vergelijking met elkaar leent hun actuele bestaan zich niet erg. Hun geschiedenis is, vooral vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw, te zeer gaan verschillen.[54]

Tot dan zijn beider ontwikkelingen nog wel herkenbaar. Beide landen kenden immers de opkomst van politieke partijen en de bijbehorende democratisering van hun parlementen. Beide kenden de overduidelijke tegenbewegingen die probeerden de Senaat respectievelijk de Eerste Kamer zo lang mogelijk te beschermen tegen al te radicale vernieuwingen.[55]

Die ontwikkelingen verliepen uiteraard niet gelijktijdig: in 1893 nam de hervorming van de Belgische staatsinrichting een voorsprong op die van de noordelijke buren. Voor de Senaat betekende dit een ruimere verkiesbaarheid, maar ook de toevoeging van door de provincies gekozen senatoren (zonder cijnsvereisten) aan de direct verkozenen. De zittingsduur bleef acht jaar. Ook aan de bevoegdheden veranderde niets. In de Kamer van Volksvertegenwoordigers echter had de druk van links, met toen al een relatief sterke sociaaldemocratie, geleid tot het algemeen meervoudig mannenkiesrecht. Met als gevolg dat het aantal kiezers toenam van 136.755 tot 1.370.687 personen en meer dan twee miljoen stemmen.

In Nederland regeerde tot 1917 nog het 'caoutchouc-artikel' in de Grondwet van 1887, dat het kiesrecht voorbehield aan burgers die 'kenteekenen' vertoonden 'van geschiktheid en maatschappelijken welstand'. Voordeel van dit vage grondwetsartikel was dat de wet en de stijgende welvaart in de jaren erna het kiesrecht in stappen konden uitbreiden, totdat het aan het begin van de Eerste Wereldoorlog zo'n twee derde van de volwassen mannen omvatte. Als gezegd, bij de hervormingen van 1887 werd de Eerste Kamer vrijwel overgeslagen, zowel wat samenstelling als wat bevoegdheden betreft.[56]

Het einde van de Eerste Wereldoorlog betekende de doorbraak van het algemene kiesrecht, zowel in België als in Nederland. In Nederland kwam er de stemplicht bij, van de Belgen (1893) overgenomen. De belangrijkste aarzeling gold het vrouwenkiesrecht. In Nederland leidde de revolutionaire stemming van november 1918 alsnog binnen een jaar tot versnelde invoering van het algemeen vrouwenkiesrecht; vrouwen konden al worden verkozen in beide Kamers, gemeenteraden en Provinciale Staten sedert 1917. In België betekende het einde van de 'Groote Oorlog' de doorvoering van het algemeen kiesrecht voor mannen: eerst in de praktijk, in 1921 in de Grondwet. Behalve oorlogsweduwen bleven

54 Sägesser & Istasse 2014, i.h.b. p. 25-41; zie ook de bijdrage van collega Fred Stevens in deze bundel.

55 Ik volg daarbij de weergave door Luijkx 1973, i.h.b. p. 55-56, 87-88 en 198; Sägesser & Istasse 2014, p. 9-25.

56 Van den Berg & Vis 2013, p. 424-455; J.Th. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek,* deel 1, Arnhem: Gouda Quint 1883, p. 390-412.

vrouwen echter van het kiesrecht verstoken, tot 1947.[57] Dit, omdat uitgerekend de Belgische socialisten er niet aan wilden meewerken. Principieel was Emile Vandervelde er wel voor, maar ja, zo schreef hij: 'Les arguments sont connus: éducation politique insuffisante; absence presque complète de préparation à l'exercice des droits civiques, soumission d'un très grand nombre de femmes aux influences du clergé ou du patronat.'[58] Toch maar niet, dus. Zoveel opportunisme wisten zijn Nederlandse kameraden niet op te brengen.

De Nederlandse Eerste Kamer veranderde niet in termen van bevoegdheden. Wel werd zij voortaan gekozen op dezelfde kieswettelijke voorwaarden als de eigenlijke volkskamer. Vanaf 1922 werden de leden voor zes jaar door Provinciale Staten gekozen, met vernieuwing van de helft ervan na drie jaar en samengesteld op basis van evenredige vertegenwoordiging. De Senaat had naar Nederlands voorbeeld de verkiezing door de provinciale raden al in 1893 overgenomen, zij het gedeeltelijk. Vanaf 1921 werd hij in zijn geheel elke vier jaar vernieuwd en op drieërlei wijze verkozen: een deel door middel van direct kiesrecht, waarvoor bijzondere categorieën verkiesbaren zich moesten kwalificeren, een deel zonder bijzondere vereisten door provinciale raden, en dan nog een twintigtal leden die werden benoemd door de senatoren bij coöptatie. Dat laatste bedoelde bijzondere deskundigheid en ervaring voor de Senaat te 'reserveren'. Zo zou het echter niet werken, het werden eerder 'doekje voor het bloeden'-benoemingen.[59] De Belgische Senaat werd er wel een omvangrijk geheel van: tussen 1921 en 1991 steeg het totale aantal leden van 153 tot 184.[60] Dit in scherp contrast met de Eerste Kamer, die tot 1956 niet meer dan 50 leden telde en nadien 75 leden.

Het probleem in beide landen was eigenlijk: wat te doen met een Senaat in een uitgesproken eenheidsstaat waar geen plaats meer is voor adellijk voorrecht? België en Nederland zochten naar een 'adel van kwaliteit', die overigens moeilijk bleek te definiëren. België deed dat door bijzondere grondwettelijke eisen te stellen en door de coöptatie. Beide landen zochten die kwaliteit daarnaast in indirecte verkiezing, die kandidaten niet zou uitleveren aan zoiets ordinairs als verkiezingscampagnes. Politieke partijen maakten daar in Nederland gebruik van om burgemeesters en wethouders van grote steden, leiders van vakbondsorganisaties, hoogleraren en grote ondernemers in de Eerste Kamer te doen verkiezen.[61] Het maakte dat de Eerste Kamer in klimaat en stijl van optreden 'een voor Dames toegankelijke Heerensociëteit' bleef.[62]

In beide landen concentreerden de Kamers van heroverweging zich als vanouds op de wetgevende taak; de beleidscontrole en -beïnvloeding lieten zij over aan de eigenlijke volksvertegenwoordiging. In beide landen werd van de *second chamber* verwacht zich

57 Sägesser & Istasse 2014, p. 25-28.
58 E. Vandervelde, *Faut-il changer notre programme?*, Brussel 1923, geciteerd bij Luijks 1973, p. 180.
59 Sägesser & Istasse 2014, p. 27-28.
60 Sägesser & Istasse 2014, p. 28 (tableau 1).
61 Van den Braak 1998, p. 240-244 en 376-378.
62 Deze kwalificatie heb ik 'gedoopt' in J.Th.J. van den Berg, 'Mislukte copie naar Engelsch model', *Trouw* 25 augustus 1990.

enigszins koest te houden. Partijpolitieke dominantie valt immers alleen te handhaven als dat in de twee Kamers niet tot openlijke politieke rivaliteit leidt. Zodat niet alleen, als al gezegd, van de Eerste Kamer maar ook van de Senaat tussen 1918 en de jaren zeventig weinig meer werd vernomen.[63]

Vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw ontwikkelde België zich in de richting van een federatie, maar met een Senaat die nog immer was ingericht voor een eenheidsstaat. De reconstructies die dit proces met zich meebracht en dat waar het op uitliep, hebben de Senaat en de Eerste Kamer steeds moeilijker te vergelijken gemaakt.

In België immers kon zich de paradoxale ontwikkeling voordoen van een federalisering die had moeten leiden tot versterking van de status en rol van de Senaat, maar dat niet deed.[64] Integendeel, de Senaat leed in al de relevante staatshervormingen, in het bijzonder in de zesde van 2014, aanzienlijk aan verlies van gewicht en taak. Hij moest zich voortaan beperken tot constitutionele kwesties en in breder zin tot zaken die de positie van gemeenschappen en gewesten raakten, maar met begroting en beleid en zelfs met de meeste wetgeving had hij niets meer van doen.[65]

Dat Fred Stevens in dit verband spreekt van een 'fantoomkamer' mag geen verwondering wekken. Ook de politieke wetenschap en het staatsrecht waren niet meer te inspireren tot grote aandacht voor België in het kader van vergelijkend onderzoek. Dit ondanks de daarvoor geldende maatstaven: een 'sterke' *second chamber*, of een Kamer die wordt samengesteld dankzij rechtstreekse verkiezingen dan wel onderdeel is van grote hervormingen. Tot in de jaren negentig 'kwalificeerde' de Senaat zich daar nog voor. Tot troost diene dat ook de Eerste Kamer in Nederland geen voortdurend object van vergelijkende research is, tenzij Nederlanders zelf de onderzoekers zijn.[66] Waarschijnlijk heeft Kris Deschouwer gelijk, die in een mooie beschouwing over België's federalisering[67] heeft opgemerkt dat de constitutionele hervormingen in dit land niet zijn gedreven door een concreet eindbeeld dat het politieke gedrag stuurt (door bestuurskundige rationaliteit derhalve), maar door politieke verlangens naar autonomie tegenover vrees voor uiteenvallen van de Belgische staat (door politieke rationaliteit dus). Dat levert niet per definitie slechtere, maar allicht minder overzichtelijke uitkomsten op.

---

63 Sägesser & Istasse 2014, p. 31-35. Wel toonde de Senaat een opmerkelijke belangstelling, aldus beide auteurs, voor ethische vraagstukken; de Senaat kreeg daarbij meer dan eens het initiatief als medewetgever.

64 Stevens, in deze bundel; Sägesser & Istasse 2014, p. 61; J. Goossens & P. Cannoot, 'Belgian Federalism and the Sixth State Reform', *Perspectives on Federalism* 2015, afl. 2, p. 38-39.

65 Sägesser & Istasse 2014, p. 65-68; Stevens, in deze bundel. Opgemerkt wordt telkens dat de rol van constitutionele waakhond een merkwaardige is, nu de Kamer van Volksvertegenwoordigers beschikt over de zogeheten 'alarmbelprocedure'. Die is in 2014 niet afgeschaft.

66 T. Schnatterer, 'Understudied and underestimated? What determines scientific attention on second chambers?', *French Politics* 2015, afl. 3, p. 302-317. Nu past bij haar artikel wel een caveat: zij schrijft slechts over *international refereed journals*. Die zijn niet in alle opzichten maatgevend.

67 K. Deschouwer, 'De Belgische Federatie', in: E. Witte & A. Meynen (red.), *De geschiedenis van Belgiëna 1945*, Antwerpen: Standaard uitgeverij 2006, p. 406-411.

Intussen trachten wij het perspectief te verbreden door in bredere zin naar het verschijnsel bicameralisme te kijken. Dat is nog niet zo eenvoudig, want het aantal vergelijkende studies, zowel van politicologen als van staatsrechtbeoefenaren, houdt niet over. Nog steeds wordt vrij algemeen een typologie uit 1984 van Arend Lijphart gebruikt als kader van vergelijking, ook al is het niet zonder bezwaren.[68] Zoals dikwijls bij het werk van Lijphart heeft het de aantrekkelijkheid van een helder model dat abstract genoeg en operationaliseerbaar tegelijk is om tot verhelderende vergelijking te leiden. Bezwaar is dat zijn modellen niet goed in staat zijn rekening te houden met de dynamiek die instituties als parlementen eigen is, waardoor ze naar hun aard nogal ahistorisch zijn.

Eigenaardig aan het bicameralisme is het volgende. *First chambers* vertonen bij alle verschil sterk gemeenschappelijke trekken, zowel naar taken als naar bevoegdheden en samenstelling. *Second chambers* verschillen onderling veel sterker, zowel wat hun samenstelling als hun taken en bevoegdheden betreft. Voorbeeld: de Duitse Bondsdag is nauwelijks te vergelijken met de Belgische of Franse Senaat; die zijn weer nauwelijks in één kader van vergelijking te brengen met de Amerikaanse Senaat, of met het *House of Lords*.

Lijphart heeft geprobeerd dit probleem op te lossen door in zijn typologie te kiezen voor twee dimensies: is er tussen de Eerste en Tweede Kamer sprake van 'symmetrie' in bevoegdheden en legitimatie? Is er daarnaast sprake van 'congruentie' tussen beide in termen van samenstelling en wijze van verkiezing? Door die twee uit elkaar te houden en nader te bepalen denkt Lijphart de sterkte en zwakte van vooral de *second chamber* te kunnen bepalen.[69]

De Amerikaanse Kamers zijn symmetrisch, in de zin dat hun bevoegdheden weinig verschillen en de legitimiteit van beide Kamers even groot is. Zij zijn tegelijk incongruent naar samenstelling: het Huis van Afgevaardigden wordt door alle kiezers samen gekozen, de Senaat door de kiezers per deelstaat. Dat leidt, aldus Lijphart, tot 'strong bicameralism', Kamers met vergelijkbare politieke macht. Geen wonder dat er een concrete conflictregeling bestaat. Daar staat een systeem als het Britse tegenover: het is asymmetrisch dankzij sterk verschil in bevoegdheden en legitimiteit, maar het is tevens sterk verschillend (incongruent) in de wijze van samenstelling. Dat leidt tot relatief zwak bicameralisme. De Belgische Senaat heeft langdurig ongeveer dezelfde bevoegdheden gehad als de Kamer van Volksvertegenwoordigers (symmetrie) en werd bovendien op vergelijkbare manier als de Kamer samengesteld (congruentie). Kamers die elkaar 'imiteren' leiden tot 'doublures' en dus tot 'weak bicameralism', aldus Lijphart, want de Kamer van heroverweging levert geen meer-

68 Schnatterer 2015, p. 306; Knippenberg 2002, p. 3. In twee boeken heeft Lijphart zijn model uiteengezet, namelijk in: Lijphart 1988 (zie noot 16 ), p. 90-105 en in A. Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms andPerformance in Thirty-Six Countries*, New Haven/Londen: Yale University Press 1999, p. 200-215. Een scherpzinnige staatsrechtelijke studie over de Nederlandse Eerste Kamer, maar helaas zonder internationale vergelijking, is: F. de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, Deventer: Kluwer 2000.

69 Lijphart 1984, p. 95-99.

waarde. Nederland noemt Lijphart als voorbeeld van relatief 'strong bicameralism': bevoegdheden vertonen immers een sterke mate van symmetrie, maar de samenstelling is incongruent. Daarbij attendeert Lijphart onder meer op de absolute vetomacht van de Eerste Kamer; bovendien ontbreekt een conflictregeling.

Belangrijkste kritiek op Lijpharts modellering is gekomen van de Amerikaans-Italiaanse politicoloog Giovanni Sartori, in zijn *Comparative Constitutional Engineering* uit 1994.[70] Hij wijst op de risico's van 'strong bicameralism' als er sprake is van 'hostile majorities' in de beide Kamers. Lijphart is zich dat risico welbewust, maar hij wijst erop dat dit probleem is te ondervangen met behulp van zogenoemde 'oversized majorities' in de volksvertegenwoordigende Kamer; meerderheden die groter zijn dan strikt nodig.[71] Die kunnen zodoende de vereiste meerderheid waarborgen in de Kamer van heroverweging. Lijphart is, zoals bekend, een zonnig pleitbezorger van de consensusdemocratie.

Sartori is dat minder. Hij wijst op het gevaar van depolitisering dat voortkomt uit de 'oversized majorities' in de eigenlijke volksvertegenwoordiging, in elk geval als die structureel noodzakelijk zijn. Voorts, als die niet te vormen blijken, kunnen 'vijandige meerderheden' elkaar het werk onmogelijk maken, conflictregeling of niet. Lijphart onderschat kortom het belang van politieke partijen, die het werk van regering en bicameraal parlement in hoge mate structureren. Sartori's pleidooi is dan ook om Kamers van heroverweging ofwel af te schaffen, ofwel in elk geval van hun absolute vetomacht te beroven. Institutionele rivaliteit leidt uiteindelijk immers nergens toe, zo concludeert hij.[72]

Tot soortgelijke, zij het minder alarmistisch geformuleerde, conclusies komt de rechtsvergelijkende studie van Erik Knippenberg van de Universiteit Maastricht over 'senaten' in Groot-Brittannië, Frankrijk, Duitsland en Nederland. (De Belgische Senaat is niet in de vergelijking betrokken.[73]) Ook hij ziet die bicamerale stelsels het best functioneren die niet door politieke rivaliteit en symmetrie naar bevoegdheden worden gekenmerkt. Senaten die, aldus Knippenberg, een 'assisterende' rol kiezen (ik zou zeggen: complementaire rol) door gaten te vullen die de andere Kamer heeft laten vallen, winnen aan gezag, ook al leveren zij in aan (veto)macht. Knippenberg laat zien dat vooral de Kamer van heroverweging zich niet blind moet staren op haar machtsmiddelen, maar zich moet concentreren op de taken die zij het best aankan en die de andere Kamer (soms onvermijdelijk) laat liggen.[74] Het gevaar van rivaliserende Kamers en het belang van zowel Lijpharts analyses als die van Sartori en Knippenberg zullen wij nog tegenkomen als wij ons verhaal van de Eerste Kamer voortzetten.

---

70 G. Sartori 1994, p. 183-189.
71 Lijphart 1984, p. 104.
72 Sartori 1994, p. 186-188.
73 Knippenberg 2002, p. 273-276.
74 Knippenberg 2002, p. 262; J.Th.J. van den Berg, *De Eerste Kamer of: de zin van rivaliteit* (afscheidscollege Universiteit Leiden), Leiden 2006.

## 6 Herwonnen levenskracht

De algemene hervormingsgezindheid van de jaren zestig en zeventig bracht ook de Eerste Kamer weer onder de aandacht, temeer toen daar de geestdrift om 'linkse kabinetten', zoals het kabinet-Cals en het kabinet-Den Uyl, ter wille te zijn niet heel groot bleek.[75] Het paradoxale effect van de linkse kritiek op de Kamer – 'tussen doublure en dwarsdrijverij', zoals Andeweg het heeft geformuleerd[76] – bleek uiteindelijk een aanzienlijke versterking van haar positie.

In 1975 nam de Tweede Kamer in het kader van de op handen zijnde grondwetsherziening met ruime meerderheid een motie aan van de christendemocraat dr. W. de Kwaadsteniet,[77] die de regering opriep geen verandering aan te brengen in de status en bevoegdheden van de Eerste Kamer. Dat betekende alvast dat de Eerste Kamer weer voor decennia in veilige haven verkeerde. Slechts één kleine wijziging werd dankzij De Kwaadsteniet doorgevoerd in de Grondwet van 1983: voortaan zou de Eerste Kamer niet met telkens de helft van het aantal leden elke drie jaar worden vernieuwd, maar na de verkiezingen voor Provinciale Staten zou zij voortaan in haar geheel worden verkozen. De zittingstermijn werd dus van zes jaar bekort tot vier jaar.

Het leek een kleinigheid, maar later bleken de gevolgen groot. Eerste Kamerlid mr. J.J. Vis[78] had er, zo ongeveer als enige, in 1981 voor gewaarschuwd: als de Kamer in haar geheel zou worden gekozen, zou die verkiezing werken als een 'mid-term'-evaluatie van het regeringsbeleid en dus electorale ontevredenheid mobiliseren. Bovendien zou de nieuwe Eerste Kamer vervolgens kunnen beweren dat haar samenstelling een actueler beeld gaf van de kiezersvoorkeuren dan die aan 'de Overzijde', de Tweede Kamer.

De eigenaardigheid van verkiezingen voor Provinciale Staten is dat die 'second order elections'[79] vormen. Dat maakt ze niet tweederangs, maar wel van een andere orde dan verkiezingen voor de Tweede Kamer (*prime order elections*). Zulke verkiezingen hebben hun eigen kenmerken en maken ze daarom moeilijk vergelijkbaar met verkiezingen voor

75 J.C. Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig*, Amsterdam/Meppel: Boom 1995; J.Th.J. van den Berg & H.A.A. Molleman, *Crisis in de Nederlandse politiek*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1974. Van den Braak 1998, p. 254.

76 R.B. Andeweg, 'De Eerste Kamer: tussen doublure en dwarsdrijverij', in: J.J.A. Thomassen e.a. (red.), *De geachte afgevaardigde. Hoe Kamerleden denken over het Nederlandse parlement*, Muiderberg: Dick Coutinho 1992, p. 129-157.

77 Van den Braak 1998, p. 304-305.

78 Van den Braak 1998, p. 306. Veel later zou D.J. Elzinga, ooit Vis' collega-hoogleraar in Groningen, dezelfde bezwaren uiten, maar merkwaardigerwijs zonder Vis bij name te noemen. D.J. Elzinga, 'Moet er een ander tweekamerstelsel komen? De weeffout uit 1983 breekt het stelsel nu structureel op', in: A. Bos e.a. (red.), *De Eerste Kamer. Jaarboek Parlementaire Geschiedenis 2015*, Amsterdam: Boom 2015, p. 64-71.

79 K. Reif & H. Schmitt, 'Five Second Order Elections', *European Journal of Political Research* 1980, p. 3-44. Zie ook C. van der Eijk & G. Schild, m.m.v. M. Visser, 'Het landelijk kompas van de Provinciale kiezer', in: C. van der Eijk e.a. (red.), *Verkiezingen zonder mandaat. Politieke communicatie en provincialeverkiezingen*, Den Haag: Sdu 1992, p. 125-130.

de Tweede Kamer. Ten eerste vallen ze op door een (veel) lagere opkomst, die gemiddeld 20 à 25% scheelt met die voor de Tweede Kamer. Voorts zijn kiezers gemakkelijker geneigd met hun stem te experimenteren, bijvoorbeeld door radicaler voorkeuren te tonen. Ten slotte mobiliseren *second order elections* electorale ontevredenheid. Het is dus zeer de vraag of men in zulke gevallen mag spreken van verkiezingsuitslagen met een grotere actualiteit dan de laatst gehouden verkiezingen voor de Tweede Kamer.

Dat heeft sinds 1983 de Eerste Kamer niet belet zichzelf in nieuwe samenstelling te zien als de meest actuele representatie van de nationale kiezersvoorkeuren, wat misschien materieel onjuist was, maar niettemin goed voor het zelfbewustzijn. Bovendien leidde de mobilisatie van ontevredenheid onder gelijktijdig lagere opkomst tot uitslagen die de samenstelling van de Eerste Kamer steeds drastischer deed afwijken van die aan 'de Overzijde'.[80] In 1987 leek het al even te leiden tot tegenstrijdige meerderheden in beide Kamers, maar uiteindelijk bleek het 'mee te vallen' voor de coalitie van CDA en VVD die toen aan het bewind was. Het duurde tot 2010 voor de meerderheden in beide Kamers niet langer correspondeerden; sindsdien is dit zo gebleven. Gegeven de volatiliteit van het Nederlandse kiesgedrag[81] moet worden verondersteld dat dit een blijvend verschijnsel zal zijn; het fenomeen dat Sartori zo vreesde. De grondwetswijziging van 1983 was, geheel volgens de voorspelling van Vis, een muisje geworden met een lange staart.

De Eerste Kamer zocht, met haar herwonnen levenskracht, vanaf de jaren tachtig naar een uitweg voor haar 'herwonnen levenskracht'. Die vond zij, zoekend en tastend, in grotere aandacht voor het rechtsgehalte van de wetgeving die aan haar werd voorgelegd.[82] Richtinggevend is hierbij de rol geweest van haar voorzitter tussen 1991 en 1997, mr. H.D. Tjeenk Willink. Het begon met betrekkelijk technische kritiek, die overigens soms tamelijk dodelijk kon wezen. Die bracht een praktijk met zich mee waarin het verbod op amenderen van wetsvoorstellen werd ontweken met behulp van zogeheten 'novelles', bedoeld als zuiver technische verbeteringen. Allengs verbreedde zich de kritiek tot maatstaven als de rechtmatigheid van wetgeving, de uitvoerbaarheid in de maatschappelijke praktijk en het vermogen wetten te handhaven. Enige malen (in 1992 en in 2007[83]) leidde dat tot het formuleren van ijkpunten door de gezamenlijke fractievoorzitters (samen het 'college van senioren' geheten) die de bijzondere aandacht zouden moeten hebben van de leden en hun fracties.

80 Voor relevante cijfers raadplege men de website 'Parlement en politiek' van het Parlementair Documentatiecentrum van de Universiteit Leiden te Den Haag: www.parlement.com.

81 M. Gallager, M. Laver & P. Mair, *Representative Government in Modern Europe*, New York: McGraw Hill 2006, p. 293-295.

82 J. van den Berg, 'De ware volksvertegenwoordiging. Over de hindermacht van de Eerste Kamer', in: F. van den Burg & H. Dulken (red.), *Jan Kassies 1920-1995. Tussen politiek en cultuur*, Amsterdam: Boekmanstudies 1996, p. 84-95.

83 Van den Braak 1998, p. 415-416; *Veelzijdig in deeltijd. Tweehonderd jaar Eerste Kamer. De laatste 25 jaar in het vizier*, Amsterdam: Boom 2015, p. 10-11.

Wel bleek meer dan eens dat, om daarin effectief te zijn, de Eerste Kamer vrijwel over de hele breedte één lijn moest trekken.[84]

De Kamer kreeg er schik in om haar werk op dat genre kritiek te concentreren. Het wekte de indruk dat zij niet op politiek gewin of partijpolitiek effect uit was, maar 'zuiver op kwaliteit'. Wie kon daar nu tegen zijn? Meer dan eens ging het echter om een maskerade voor daarachter liggende politieke bezwaren; kwestie van retorica dus. Vandaar die periodieke eenheid van opereren om echt te overtuigen. Want de Eerste Kamer bleef natuurlijk in de kern een politiek orgaan.[85] Maar voor haar publieke imago was het niet slecht. In meer recente jaren begon de Kamer ook de praktijk van 'de Overzijde' over te nemen om niet alleen wetsvoorstellen te beoordelen. Zij ging ook verlangen sommige belangrijke algemene maatregelen van bestuur (AMvB) ter uitvoering daarvan door middel van de zogenoemde 'voorhangprocedure' vooraf ter inzage te krijgen en beoordelen.[86]

Deze praktijken hebben niet tot een indrukwekkende stijging van het aantal verwerpingen geleid, hoewel er sedert 1983 wel groei in zit. Ook is het aantal 'novelles' groter geworden en is de Kamer mondelinge toezeggingen gaan eisen van de minister of het kabinet. Intussen houdt zij daar een register van bij en gaat zij vrij consequent na of het kabinet zich ook daadwerkelijk aan die toezeggingen (bijvoorbeeld tot reparatiewetgeving) houdt.[87] Soms echter is er sprake van spectaculaire verwerpingen, vooral als de Eerste Kamer meent dat 'de Overzijde' zich al te modieus heeft gedragen en het gaat om onderwerpen die geen onderdeel zijn geweest van een coalitieakkoord. Zo maakte de Kamer een nationaal 'elektronisch patiëntendossier' onmogelijk (2011), naast het ritueel en dus onverdoofd slachten van dieren (2012) en de opheffing van de indemniteit van de staat voor de strafrechter (2015). In beide laatste gevallen betrof het initiatiefvoorstellen uit de Tweede Kamer.[88]

Eigenwijs bleef de Eerste Kamer vooral als het om voorstellen tot wijziging van de Grondwet ging: in 1982 en 1986 verwierp zij voorstellen om de bevoegdheid enquêtes te gelasten ook te verlenen aan minderheden in de Tweede en Eerste Kamer; in 1996 werd de mogelijkheid tot zwangerschapsverlof van Kamerleden afgewezen (die kwam er later alsnog); in 1999 werd in tweede lezing het correctieve wetgevingsreferendum verworpen en in 2005 het verwijderen van het burgemeestersambt uit de Grondwet.[89]

Geen doublure dus, maar ook geen uitgesproken dwarsdrijverij. Echt doorbijten bleef trouwens een betrekkelijke zeldzaamheid: voor regeringsgezinde fracties bleef ook toen het behoud van de coalitie het hoogste goed. Daarmee maakte de Kamer zich wel kwetsbaar.

84 Van den Berg 2006, p. 16.
85 Van den Braak 1998, p. 446-451; Van den Berg 2006, p. 10.
86 *Veelzijdig in deeltijd*, 2015, p. 144.
87 *Veelzijdig in deeltijd*, 2015, p. 122-123, 138, 141.
88 B. van den Braak, 'Blokkering wetgeving door de Eerste Kamer' en 'Uitstel maar geen afstel', in: B. van den Braak (red.), *Het 'probleem' Eerste Kamer*, Den Haag: Montesquieu Instituut 2015, p. 68-76 en 77-80.
89 Van den Braak 2015, p. 71-72; Van den Berg 2006, p. 11.

Vooral in de periode van de 'paarse' kabinetten (1994-2002) kwamen weer staatkundige hervormingen ter sprake, zoals het eerdergenoemde correctieve wetgevingsreferendum en de constitutionele toetsing van wetgeving. Dit zouden, indien doorgevoerd, heel wat adequatere vormen van hindermacht zijn geweest tegen een al te voortvarend regeringsbeleid dan de altijd terughoudende en politiek gebonden kritiek van de Eerste Kamer.

De publieke opinie bleef niettemin opvallend tevreden met deze Eerste Kamer, misschien wel omdat zij *sowieso* niet geloofde in de werkelijke totstandkoming van referendum en grondwetstoetsing. (De laatste remedie spreekt ook niet sterk tot de publieke verbeelding.) De wantrouwige kiezers kregen gelijk: het referendum strandde uiteindelijk, als reeds vermeld, in 1999 in de Eerste Kamer; een grondwetsvoorstel tot invoering van constitutionele toetsing slingert ergens rond in de gangen van de Tweede Kamer in tweede lezing, maar dat doet het al sedert 2002.[90] Wel is er een wet aangenomen die het consultatieve referendum op initiatief van kiezers in het leven heeft geroepen. Daarvan moeten de effecten nog worden afgewacht. Voorts is in eerste lezing een initiatiefvoorstel tot invoering van een dwingend wetgevingsreferendum door beide Kamers aangenomen. Of dit ook de tweede lezing behouden doorkomt, is nog de vraag: daarvoor is in beide Kamers een meerderheid van twee derde vereist.

Sinds een aantal jaren is de Eerste Kamer, op initiatief van haar oud-voorzitter mevrouw Y.E.M.A. Timmerman-Buck, begonnen in het kader van het budgetrecht thematische beleidsdebatten te houden met meer dan één minister tegelijk, niet het minst om de verkokering van het beleid te onderzoeken en zo mogelijk tegen te gaan.[91] Dat is redelijk succesvol gebleken. Het budgetrecht zelf heeft in de Eerste Kamer historisch geen grote betekenis; begrotingen worden zelden of nooit verworpen. Bovendien stelt het 'Europese semester' uitgesproken eisen aan het tempo van behandeling van de begrotingen, in beide Kamers.[92] Grote spoed strijdt nogal met het deeltijdkarakter van het lidmaatschap van de Eerste Kamer.

---

90 Ruim vóór 2002 diende mevr. Femke Halsema als Tweede Kamerlid van Groen Links een voorstel van wet tot wijziging van de Grondwet in, dat de mogelijkheid opende tot rechterlijke toetsing van wetten aan die artikelen van de Grondwet die zich richten op grondrechten. Met pijn en leed passeerde dit voorstel in 2005 in eerste lezing de Eerste Kamer. Daarvoor was een gewone meerderheid voldoende. Formeel wordt de Tweede Kamer erna ontbonden, maar altijd op het moment dat reguliere verkiezingen moeten worden gehouden. (Dan merkt de kiezer er dus helemaal niets van.) Vanaf 2002 is er jarenlang niets meer van het voorstel vernomen. In 2014 is een opvolgster van Halsema in de fractie van Groen Links, Liesbeth van Tongeren, alsnog begonnen met voorbereiding van behandeling in tweede lezing in de Tweede Kamer. Het ziet er echter naar uit dat het niet meer tot stemming erover komt, omdat de ruime meerderheid van destijds intussen verschrompeld is tot een (kleine) minderheid.

91 *Veelzijdig in deeltijd*, 2015, p. 9.

92 p. Coenen e.a., 'Het Europese Semester', *Montesquieu Policy Paper 6*, te raadplegen via: www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/policypaper/policy-paper-06/pdf.

Brede waardering – zij het ook weer niet onder grote kiezersgroepen – kreeg de Eerste Kamer toen zij werk ging maken van controle op Europese regelgeving,[93] vooral die op het terrein van justitie en politie. Dat viel tot het Verdrag van Lissabon immers niet onder de communautaire besluitvorming. De Europese belangstelling, hoe voorzichtig ook opgezet, bracht haar in hetzelfde vaarwater als de *Lords* in het Verenigd Koninkrijk en de *Sénat* in Frankrijk. De Lagerhuizen in Europa vonden het allemaal niet zo sexy (al is het in Nederland intussen wel wat beter geworden), maar een aantal Europese senaatskamers kreeg er de smaak van te pakken.[94] Op die manier verwierf de Eerste Kamer zich een nieuwe politieke legitimatie en won zij ook aan macht, zonder de collega's aan 'de Overzijde' werkelijk te bedreigen.

Bij al deze 'herwonnen levenskracht' en gestegen legitimiteit begon er niettemin iets te wringen. Het effect ervan zou aanzienlijk worden vergroot als de Eerste Kamer zou beschikken over het recht van amendement of, zoals het correcter wordt genoemd, het recht van terugzending. De Kamer zou dan beargumenteerd kunnen aangeven wat er aan een wetsvoorstel of AMvB mankeert. De Tweede Kamer zou er een tweede blik op kunnen werpen. Dat zou overzichtelijker en ook krachtiger zijn dan de huidige (heel voorzichtig gehanteerde) novelles, ministeriële toezeggingen en interpretatiediscussies. Daaraan zou de Eerste Kamer waarschijnlijk beter haar absolute veto kunnen opofferen. De huidige vetomacht is in de praktijk nauwelijks bruikbaar wegens de verreikende consequenties. Ooit heb ik gesproken over een Kamer die alleen beschikt over een voorhamer om vliegjes van de ramen te slaan, terwijl een goede vliegenmepper zoveel efficiënter zou zijn.[95]

## 7 Tegengestelde meerderheden

Helaas, het mocht niet duren. Vanaf 2010 werden, als gezegd, de beide Kamers in Nederland geconfronteerd met divergerende meerderheden, en gegeven de volatiliteit van het kiesgedrag van de Nederlandse bevolking is er geen reden om aan te nemen dat dit spoedig zal veranderen. Elk kabinet dat in de Tweede Kamer over een meerderheid beschikt, zal rekening moeten houden met een positie als minderheid in de Eerste Kamer. Dat heeft tot nu toe niet, zoals verwacht, geleid tot een versterking van de macht van de Eerste Kamer, maar paradoxaal juist tot een verzwakking.

Natuurlijk, formeel kan de meerderheid in de Eerste Kamer alles tegenhouden wat haar niet zint. Theoretisch is het voorts denkbaar dat in die Kamer ad hoc meerderheden zijn te verwerven, waarbij fracties afwijken van het oordeel van hun vrienden aan 'de Overzijde'. Daarop speculeerde het tweede kabinet-Rutte (VVD en PvdA) aanvankelijk,

93 *Veelzijdig in deeltijd*, 2015, p. 18-20, 182-201.
94 Knippenberg 2002, p. 273-278.
95 Van den Berg 2006, p. 18.

maar merendeels vergeefs.[96] De oplossing werd gevonden in een aanpak, zowel van de begroting als van de belangrijkste wetsprojecten, waarbij de meerderheid in de Tweede Kamer zoveel groter werd gemaakt dat die ook de meerderheid in de Eerste Kamer zou omvatten. Onzeker is hooguit hoe zo'n meerderheid in de Tweede Kamer het best kan worden geconstrueerd: als een min of meer vast bondgenootschap of met wisselende allianties. Voorts hoelang zulke constructies in staat zijn te beklijven. Niettemin is opmerkelijk dat het kabinet-Rutte II tot nu toe steeds overeind is gebleven en, wat belangrijker is, diepgaande sociale en economische hervormingen tot stand heeft weten te brengen.

De meerderheidsvorming in beide Kamers beantwoordt daarmee aan de constructie van de 'oversized majorities' die Arend Lijphart voor dit soort situaties had bedacht. Het laat voorts zien hoezeer de democratie in Nederland, ook na de verzuiling en na de polarisatie van de jaren zestig en zeventig, in de kern een 'consociational democracy' is gebleven. Toch kan het geen kwaad de waarschuwingen van Sartori en Knippenberg hier te herhalen. Te grote meerderheden leiden op zijn best tot depolitisering en riskeren daarmee de belangstelling van de kiezer tot nul te reduceren. Daarmee zakt ook zijn vertrouwen in het functioneren van de democratie geleidelijk weg. Voorts gaat de kruik zo lang te water tot hij barst: tegengestelde meerderheden blijven het risico opleveren dat op een moment van belang de ene meerderheid de andere het werk onmogelijk maakt.

Vaststaat alvast een ander schadelijk effect. De Eerste Kamer wordt hierdoor verzwakt, al was het maar omdat de fracties die zich in de Tweede Kamer hebben gecommitteerd dat ook zullen eisen (zo niet vastleggen) van hun broeders en zusters in de Eerste Kamer. Niet alleen de vrijheid van de regeringspartijen neemt daarmee af, ook die van oppositiepartijen. Sterker nog, kwalitatieve wetgevingskritiek in de Eerste Kamer zal aanstonds worden uitgelegd als een politieke aanval op het kabinet en de meerderheid in de Tweede Kamer. Ook de juridische en retorische ruimte neemt dus af.

Liefhebbers van hindermacht zullen hun hoop moeten stellen op dissident stemgedrag als dat van drie leden van de Eerste Kamerfractie van de Partij van de Arbeid in december 2014, toen het ging om de vrije artsenkeuze.[97] Per saldo dreigt de Eerste Kamer zich weer uit te leveren aan de kritiek dat zij zich ofwel schuldig maakt aan doublures van de voorkeuren in de Tweede Kamer, ofwel aan onvoorspelbare en daardoor schadelijke dwarsdrijverij.

Daarmee sticht – het woord van Dirk Donker Curtius indachtig – de Eerste Kamer niet alleen het goede niet, maar zij voorkomt evenmin het kwade.

---

96 Daar was de coalitie overigens voor gewaarschuwd door het oud-lid van de Eerste Kamer, tevens fractievoorzitter van de PvdA, Han Noten, in een scherpzinnig en prikkelend artikel in *NRC Handelsblad*, al tijdens de formatie van het tweede kabinet-Rutte gepubliceerd: H. Noten, 'Senaatsmeerderheid is lang niet zeker', *NRC Handelsblad* 26 september 2012. Anders over de verhoudingen tussen fracties in Tweede en Eerste Kamer: S. Otjes, 'De vier wetten van Noten getoetst', in: B. van den Braak (red.), *Het 'probleem' Eerste Kamer*, 2015, p. 52-67. Erg ontkracht wordt het betoog van Noten er overigens niet door.

97 Van den Braak 2015, p. 71.

# Drie tinten grondwettelijke nietszeggendheid

*Over de zeggingskracht van hoofdstuk 7 van de Nederlandse Grondwet*

*Wytze van der Woude*

## 1 Inleiding

Een terugblik op 1815 zou niet compleet zijn zonder te refereren aan 'Hollandse rekenkunst'. Daarmee wordt niet de rekenkunst bedoeld die leidde tot de aanvaarding (of juist niet) van de grondwet uit dat jaar,[1] maar aan de wijze waarop deze in Nederland wordt herdacht. Niet in 2015, maar in 2014 werd namelijk in Nederland een symposium georganiseerd dat eveneens het 200-jarig bestaan meende te markeren van de Nederlandse Grondwet.[2] Dat deze grondwet vanuit een juridisch oogpunt rechtstreeks is te herleiden tot die van 1815, en niet tot die van 1814,[3] mocht de pret niet drukken. Het stemt niettemin tot vreugde dat in 2015 alsnog gelegenheid werd gegeven tot een vergelijkbare viering in het formeel juiste jaar.

Het Nederlandse congres van 2014 vond overigens plaats in het bredere verband van de viering van het 200-jarig bestaan van het Koninkrijk der Nederlanden. Ook daar viel rekenkundig nog wel het nodige op af te dingen, zodat een select groepje constitutionalisten uit pure baldadigheid in datzelfde jaar een symposium organiseerde dat niet het 200-jarig maar het 60-jarig bestaan van het Koninkrijk der Nederlanden belichtte.[4] Het was immers in 1954 dat de term 'Koninkrijk der Nederlanden' een nieuwe betekenis kreeg, toen die term werd gereserveerd voor het aanduiden van het overkoepelende staatsverband tussen Nederland en zijn voormalige koloniën.[5] Ach, Hollanders, als ze met hun rekenkundige boertigheid in één beweging zowel hun zuiderburen als hun overzeese gebieden kunnen beledigen, zullen ze het niet nalaten.

1 Zie bijvoorbeeld W. Uitterhoeve, *'Een innige vereeniging'. Naar één Koninkrijk van Nederland en België in 1815*, Nijmegen: Vantilt 2015.

2 Zie voor een integrale video-opname van dit congres: www.montesquieu-instituut.nl/id/vjf4luqr1xv9/grondwet_baken_of_ballast.

3 J.J.J. Sillen, 'Grondwet: baken of ballast?', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2015, afl. 1, p. 77-80.

4 Voor meer gegevens, zie www.staatsrechtkring.nl/symposium-60-jaar-statuut-voor-het-koninkrijk.

5 W.H. van Helsdingen, *Het statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, Den Haag: Staatsdrukkerij- en uitgeverijbedrijf 1957.

Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat een vergelijkbare schoffering in deze bijdrage geheel achterwege zal blijven. Waar op puur *formele* gronden in 2014 nog naar hartenlust betoogd kon worden dat de Nederlandse herdenking in het verkeerde jaar plaatsvond, moet ten aanzien van het onderwerp van de decentralisatie op *materiële* gronden toegegeven worden dat in ieder geval voor Nederland de Grondwet van 1814 een belangrijkere – want een grotere breuk met het verleden – was dan die van 1815. Al het werk dat in de voorbereiding van laatstgenoemde Grondwet is gestoken ten spijt, de Grondwet van 1815 verschilde ten aanzien van decentralisatie inhoudelijk niet wezenlijk van die van 1814.

Als al iets opvalt dan is het dat de Grondwet van 1815 een wat bloemrijker taalgebruik hanteerde.[6] Maar goed, deze bijdrage handelt niet over het uitreiken van een grondwettelijke 'Tien voor taal' – die zou als vanouds naar de Vlamingen gaan –, zij handelt over de vraag wat nu eigenlijk de zeggingskracht is van de grondwettelijke bepalingen over decentralisatie. Dat lijkt een wel zeer hedendaagse vraag voor een bijdrage aan een colloquium dat ook de historie van de gezamenlijke grondwetsgeschiedenis beoogt te herdenken, maar naar hopelijk spoedig zal blijken kan een beoordeling van dit karakter louter plaatsvinden nadat hiervan de wortels tot aan het begin van de negentiende eeuw zijn blootgelegd.

Tijdens het colloquium was de oorspronkelijke titel van deze bijdrage: 'De Grondwet: leidend of volgend?'. Hoewel deze vlag gaandeweg deze bijdrage de lading niet geheel meer dekt, vormt dit wel een aardig beginpunt voor het beantwoorden van de vraag wat nu eigenlijk de zeggingskracht is van de grondwettelijke bepalingen over decentralisatie.

## 2 Leidend of volgend?

### *2.1 De negentiende eeuw*

Als we de vraag 'leidend of volgend?' in een historisch perspectief plaatsen, is de conclusie voor de eerste decennia van onze grondwet zonder meer: leidend.

Zeker ten aanzien van provincies behelsde de wijze waarop de grondwetten van 1814 en 1815 de van de Fransen geërfde eenheidsstaat bevestigden, veel meer dan een terugkeer

6 Aardig is artikel 3 van de Grondwet van 1815, waarin zelfs de Vlaamse werkwoordvolgorde kan worden ontwaard: 'De meer juiste bepalingen, welke nader omtrent de grensscheidingen der provincien onderling *mogten noodig en dienstig worden geoordeeld* [cursivering; WvdW], zullen bij eene wet worden geregeld, met inachtneming, zoo wel van de belangen der ingezetenen, als van het gerief der algemeene administratie.' Ook de verwijzing naar 'het gerief der algemeene administratie' lijkt een zinswending die moeilijk zou hebben gepast in de meer prozaïsche bewoordingen van artikel 55 van de Grondwet van 1814: 'De wet bepaalt de verdere grensscheidingen tusschen de Provinciën of Landschappen, gelijk mede aan welke van deze zullen worden toegevoegd zoodanige andere districten en plaatsen, welke bevorens tot geen derzelver hebben behoord, welke nader verkregen, of welker jurisdictie tusschen onderscheidene Provinciën of Landschappen is verdeeld of in verschil geweest.'

naar republikeinse tijden. Hoewel de grondleggers van het in 1814 geïntroduceerde bestel dit presenteerden als een product dat het decentrale bestuur 'in oude luister'[7] zou herstellen, schrijven de grondwetten van 1814 en 1815 – vrij dwingend – een radicaal andersoortige bestuursvorm voor. Waar de Republiek der Verenigde Nederlanden in de kern een confederaal verband van zeer zelfstandige gewesten was, kan het onderbrengen van de decentrale rechtsgemeenschappen onder het toezicht van een eenheidsstaat bezwaarlijk worden gezien als een terugkeer naar het oude.

Door dit niet ruiterlijk te erkennen laadden de grondleggers van beide grondwetten een verdenking op zich van valse bescheidenheid, waarvan ook de tegenwoordige Nederlandse Grondwet nog steeds trekken vertoont. Zo bevat zij nergens een bepaling waarin gemeenten en provincies met zoveel woorden in het leven worden geroepen. Dit kan worden uitgelegd als historisch accuraat nu gemeenten en provincies reeds bestonden en de Grondwet derhalve niets anders kon doen dan dit slechts erkennen. Het declaratoire karakter van de Grondwet op dit vlak wordt daarmee echter schromelijk overschat. Provincies bestonden weliswaar in de republiek, maar de wijze waarop zij in de eerste grondwetten ten opzichte van het Rijk werden gepositioneerd draagt een duidelijk constitutief karakter. De gedachte dat gemeenten altijd al bestonden, moet ook worden gerelativeerd. Ditmaal met een blik op de grondwetsherziening van 1848. Waar de Grondwet eerst sprak van steden, dorpen en heerlijkheden, riep de samenvoeging van deze entiteiten die in 1848 plaatsvond onder de noemer 'gemeenten', een uniformiteit in het leven die daarvoor beslist nog niet bestond.[8]

Ook overigens kan op verschillende vlakken worden gewezen op een leidend karakter van de opeenvolgende grondwetten in met name de negentiende eeuw. Zo brachten de eerste grondwetten ons de gemeentelijke en provinciale huishouding, introduceerde de Grondwet van 1848 het hoofdschap van de gemeenteraad en verruimden diverse opeenvolgende Grondwetten – ook in de twintigste eeuw – het kiesrecht, zij het dat dit laatste nadrukkelijk geschiedde als 'bijprogramma' van vergelijkbare ontwikkelingen op nationaal niveau.

Overigens moet worden opgemerkt dat dit leidende karakter van de grondwetten van 1814 en 1815 voor wat betreft deze verhoudingen niet op zich staat. Van Leeuwen toonde in haar terugblik op 200 jaar grondwetstraditie in Nederland aan dat een dergelijke leidende rol van de Grondwet in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw goed past in

7 Zie voor een overzicht van de wordingsgeschiedenis van de decentralisatie-artikelen in de Grondwet van 1815 (en de daaropvolgende uitwerking in de bestuursreglementen) C.W. van der Pot, 'Gemeentelijke bestuursorganisatie 1815-1819', in: *Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis*, deel XII, Den Haag, 1933, p. 261-305.

8 Zie ook A.H.M. Dölle & D.J. Elzinga, m.m.v. J.W.M. Engels, *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 18-19.

de bredere (wat zij noemt thorbeckeaanse) negentiende-eeuwse traditie van staatsrechtbeoefening.[9]

### 2.2 De twintigste eeuw

Ten aanzien van de decentralisatieartikelen van de Grondwet wordt het na de negentiende eeuw langzaamaan stiller aan het front. Dat is opmerkelijk nu in de eerste helft van de twintigste eeuw grote wijzigingen van de decentrale taakopvatting en bestuursorganisatie tot stand komen.

Zo stijgt het aantal terreinen waarop zich gemeentelijke taakuitoefening manifesteert explosief. Eerst in autonomie, doordat gemeentebesturen een groot aantal taken naar zich toe trokken op het gebied van onderwijs, armenzorg of volkshuisvesting. Daarna via een aanzienlijke uitbreiding van het medebewind, niet zelden langs de route waarbij enige van de hiervoor genoemde autonome taken werden gecentraliseerd en in de vorm van medebewind (gedwongen uitvoering) weer werden gedecentraliseerd.[10] Deze laatste uitbreiding werd weliswaar mogelijk gemaakt door de grondwetsherziening van 1887 (die de figuur van het medebewind voor gemeenten introduceerde en dus in zoverre leidend is geweest), maar de mate waarin gemeenten werden geroepen tot verwezenlijking van nationale beleidsdoelstellingen, had de grondwetgever destijds niet kunnen bevroeden en heeft de grondwetgever daarna slechts schouderophalend genegeerd. Dat wil zeggen: tot een grondwettelijke clausulering van het medebewind is het sinds 1887 nooit gekomen (meer hierover in paragraaf 3.2).

Parallel aan deze ontwikkeling wijst Engels op de stormachtige ontwikkeling van het wethoudersambt in hetzelfde tijdvak.[11] Juist vanwege de vergroting van het gemeentelijke takenpakket en de wijze waarop deze vooral onder de portefeuille van wethouders werden uitgeoefend, ontwikkelde deze ambtsdrager zich in de loop van de twintigste eeuw tot een belangrijke, zo niet de belangrijkste politieke speler binnen het gemeentebestuur.[12] Hoewel deze ontwikkeling werd gefaciliteerd door de herziening van de *Gemeente*wet in 1931,[13] zou het tot 1983 duren voordat de Grondwet deze wethouders überhaupt noemde.[14]

---

9 Zie C.W. van Leeuwen, 'Tussen afschaffing en versterking. Historische tradities en de toekomst van een tweehonderdjarige grondwet', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2014, afl. 2, p. 96-116.

10 Zie ook V. Veldheer, *Kantelend bestuur. Onderzoek naar de ontwikkeling van taken van het lokale bestuur in de periode 1851-1985*, Den Haag: VUGA 1994, met name hoofdstuk 3.

11 J.W.M. Engels, *Wethouder en collegiaal bestuur*, inaugurele rede Rijksuniversiteit Groningen, p. 5.

12 Zie ook P.W. Tops e.a., *De wethouder: positie en functioneren in een veranderend bestuur*, Den Haag VUGA 1994.

13 Sindsdien beperkt de gemeentewettelijke taakstelling van wethouders zich niet langer tot het 'bijstaan' van de burgemeester, maar vormen zij samen met de burgemeester een collegiaal orgaan van dagelijks bestuur.

14 Zie ook W. van der Woude, 'Commentaar op artikel 125 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

Eveneens niet onbelangrijk is een fundamentele wijziging in de wijze waarop gemeenten zich financieel bedruipen. Zonder enige voorafgaande grondwettelijke basis werd in 1929 besloten tot invoering van het Gemeentefonds.[15] Dit fonds diende ter compensatie van de gebrekkige mogelijkheden die sommige gemeenten tijdens de crisisjaren ervoeren om hun taakuitoefening te financieren door middel van belastingheffing, maar leidde eveneens tot een aanzienlijke inperking van het autonome gemeentelijke belastinggebied (de gemeentelijke inkomstenbelastingen).[16] Hierop terugkijkend, kan worden geconcludeerd dat dit gemeenten nu in een positie heeft gebracht dat zij in bijzonder grote mate afhankelijk zijn van de inkomsten die zij vanwege het Rijk ontvangen.[17] Ook hier duurde het tot 1983 voordat hiervoor in artikel 132 lid 6 van de Grondwet een *expliciete* basis werd opgenomen (zie ook paragraaf 3.2).

### *2.3 Grondwetsherziening van 1983*

Uit het voorgaande blijkt dat de grondwetsherziening van 1983 op sommige punten grondwettelijke explicitering heeft geboden van ontwikkelingen die zich reeds in de praktijk of in lagere regelgeving (zoals de Gemeentewet) hadden gemanifesteerd. Daarmee gaat de grondwetgever zelfs iets verder dan de ambities die de regering tentoonspreidde in de memorie van toelichting bij het oorspronkelijke voorstel van wet in de eerste lezing van de grondwetsherziening. Hierin stelde de regering allereerst vast dat de grondwettelijke regeling van provincies en gemeenten sinds 1848 geen wezenlijke verandering had ondergaan, en voegde zij daaraan toe dat geen wens bestond tot 'drastische verandering van de huidige bepalingen inzake provincies en gemeenten, maar veeleer in wezen het behoud daarvan, zij het op zodanige wijze dat ook een verder gaande ontwikkeling van het stelsel van territoriale decentralisatie niet op grondwettelijke bezwaren behoeft te stuiten'.[18] De gebrekkige betekenis van de Grondwet met betrekking tot decentralisatie wordt in deze overtuiging dus niet alleen bevestigd, maar ook omarmd.

Ten aanzien van de twee hiervoor genoemde grondwettelijke verankeringen van het wethoudersambt en de financiële verhouding tot de centrale overheid kan in dit kabinetsstandpunt een verklaring worden gevonden voor het gegeven dat van de Grondwet van 1983 ook ten aanzien van deze nieuwe onderwerpen een weinig richtinggevende werking uitgaat. Veel meer dan het 'noemen' van de wethouders doet het toen geïntroduceerde

15 Uit het verslag van de Tweede Kamer en de memorie van antwoord van de regering blijkt dat de grondwettigheid van de regeling kort ter sprake is gekomen; van diepgaande behandeling is echter bepaald geen sprake. Zie *Kamerstukken II* 1928/29, 182, 4, p. 37 e.v.

16 Zie ook Veldheer 1994, par. 3.4.2.

17 Zie ook J.Th.J. van den Berg, 'Een te groot Gemeentefonds', website *Parlement & Politiek*, 28 juni 2013, raadpleegbaar via: www.parlement.com/id/vjataot7gimu/een_te_groot_gemeentefonds?ref=home.

18 *Kamerstukken II* 1975/76, 13990, 3, p. 2.

tweede lid van artikel 125 Grondwet namelijk niet. Ook het zesde lid van artikel 132 biedt nauwelijks inhoudelijke richtsnoeren voor de inrichting van de financiële verhouding en het biedt dus evenmin waarborgen tegen al te grote inperking van de gemeentelijke autonomie.

Toch heeft de regering niet op alle punten kunnen vasthouden aan deze wat beperkte invulling van het grondwettelijke decentralisatiehoofdstuk. Zij vond in eerste lezing namelijk een opvallend activistische Tweede Kamer tegenover zich, die – voornamelijk op instigatie van haar lid Faber (ARP, later CDA) – een groot aantal amendementen aannam. Gevolg hiervan is dat hoofdstuk 7 van de Grondwet ten aanzien van verschillende onderwerpen verschillende maten van detail laat zien.

## 3 Drie tinten nietszeggendheid

De Grondwet heeft dus gaandeweg haar leidende karakter ten aanzien van decentralisatie verloren. Veeleer neemt zij een volgzame houding in ten aanzien van maatschappelijke, politieke, maar ook juridische ontwikkelingen. Soms door deze ontwikkelingen pas later te incorporeren (de wethouder, de financiële verhouding); soms door deze welwillend te gedogen (de uitbreiding van het takenpakket in medebewind). Daarmee hoeft op zich niets mis te zijn. Er valt zelfs veel te zeggen voor een grondwet die ruimte biedt voor maatschappelijke ontwikkelingen en die eerder codificeert dan modificeert. Er komt zo langzamerhand echter ook een lijdzaam karakter (lange ij) aan de oppervlakte en het vervolg van deze bijdrage handelt specifiek daarover. De stelling die te dien aanzien verdedigd zal worden, is dat de Grondwet op het vlak van de decentralisatie in rap tempo tamelijk nietszeggend aan het worden is.

Daarvoor zijn mijns inziens drie (soms ietwat paradoxale) redenen aanwijsbaar:

1. de Grondwet zegt iets, maar iets onbegrijpelijks;
2. de Grondwet zegt niets (of te weinig);
3. de Grondwet zegt te veel.

Hierna zal deze drieslag door middel van voorbeelden worden geïllustreerd.

### *3.1 Nietszeggendheid door onbegrijpelijkheid*

Nietszeggendheid door onbegrijpelijkheid kan twee vormen aannemen. Het is mogelijk dat iets ooit begrijpelijk is geweest, maar dat – om uiteenlopende redenen – inmiddels niet meer is. Denkbaar is ook dat een grondwetsbepaling onbegrijpelijk is geworden door de invulling die eraan gegeven is door de wetgever. De grondwettelijke regeling van decentra-

lisatie kent beide vormen. Dit kan worden geïllustreerd door middel van artikel 124 (eerste lid) respectievelijk artikel 128 Grondwet.

*Artikel 124 Grondwet*
Artikel 124 lid 1 Grondwet luidt:

> 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur *inzake hun huishouding* (cursivering WvdW) aan hun besturen overgelaten.'

Toen in de negentiende eeuw in de Grondwet het begrip 'huishouding' (of 'huishoudelijke belangen') werd opgenomen ter verwijzing naar de sfeer van 'eigen' aangelegenheden van provincies en gemeenten,[19] zal het de meeste beoefenaren van het publiekrecht helder voor ogen gestaan hebben wat daarmee werd bedoeld. Via de in die tijd betrekkelijk algemeen aanvaarde 'driekringenleer' bood de verwijzing naar de eigen huishouding een kennelijke weerklank met de gedachte dat er een min of meer natuurlijke onderverdeling van taken over overheidslichamen bestond, die kon worden herleid uit de aard van de desbetreffende overheidstaak.

Het is vanuit de betrekkelijk statische verhoudingen van de negentiende eeuw begrijpelijk dat de idee van deze natuurlijke onderverdeling werd aangehangen. Het einde van de negentiende en het begin van de twintigste eeuw lieten echter stormachtiger ontwikkelingen zien. Een van de eersten die de driekringenleer relativeerde – Van Poelje – verwoordt het in 1921 aldus treffend:

> 'De gemeente [uit het midden van de negentiende eeuw; WvdW] was een geheel andere dan de gemeente van thans: zij kende niet of nauwelijks een groot gedeelte van de werkzaamheden, die thans van de taak der gemeente de hoofdbestanddelen vormen. Zij bezat en beheerde geen gasfabrieken en geen waterleidingen, geen electriciteitsfabrieken en geen trams, zij wijdde aan den bouw van woningen nauwelijke [sic; WvdW] eenige, aan haar slooping in het geheel geen aandacht; van een zoo snellen groei, dat aan de stadsuitbreiding afzonderlijk aandacht moest worden geschonken, was geen sprake; de zorg voor het onderwijs bepaalde zich tot enkele lagere dag- en avondscholen (…); geneeskundige- en gezondheidsdiensten, geneeskundig toezicht op de gezondheid der schoolkinderen, toezicht op de qualiteit der levensmiddelen,

19 Voor de voorlopers van de gemeenten (de stedelijke en plaatselijke besturen) bevatte de Grondwet van 1814 reeds een verwijzing naar de 'huishoudelijke belangen'. In 1848 werd dit – voor zowel provincies als gemeenten – aangeduid als hun 'huishouding'.

> rechtstreekse bemoeiing met de volksvoeding, het dagteekent alles uit den laatsten en allerlaatsten tijd.'[20]

Het voorbeeld uit 1921 heeft weinig aan actualiteitswaarde ingeboet. De reeks kan worden uitgebreid met opsommingen uit het milieurecht, het socialezekerheidsrecht, grote delen van het jeugdrecht, het energierecht, enzovoort. In wezen vertelt Van Poelje het nadien veelvuldig herhaalde verhaal van de overgang van de nachtwakersstaat naar de opkomende verzorgingsstaat, die het gevolg was van een veranderend maatschappelijk en politiek klimaat.[21] Uit die verandering alleen al blijkt dat van consensus over een 'natuurlijke' taakverdeling tussen de verschillende kringen van overheidsbestuur niet langer sprake kan zijn. Zeker niet als daarbij in acht wordt genomen dat gemeenten in die overgang een voortrekkersrol vervulden.

Met het vervagen van de 'natuurlijke' onderverdeling van taken vervaagde ook het onderscheidende vermogen van het begrip 'huishouding'. Dit verklaart waarom de gemeentelijke autonomie zich gaandeweg ontwikkelde tot die categorie van bevoegdheden die niet door een hoger overheidslichaam aan zich werden getrokken, de theorie van zogenoemde 'open huishouding'.[22] De aan de klassieke betekenis van het woord 'huishouding' ontleende argumenten zijn hierbij overigens niet helemaal naar de achtergrond verdwenen. Sommige zaken – zoals handhaving van de openbare orde – bleven onderdeel van de gemeentelijke huishouding, met een beroep op het belang van inzicht in de plaatselijke omstandigheden. Niettemin, door het onderstrepen van het open karakter van de gemeentelijke huishouding sluipt meer en meer iets 'toevalligs' in de verdeling van bevoegdheden over de verschillende overheidslichamen.

Deze ontwikkeling werd reeds breed onderkend ten tijde van de grondwetsherziening van 1983. Het is dan ook niet voor niets dat het begrip 'huishouding' in het oorspronkelijke voorstel daartoe niet langer voorkwam.[23] Dat voorstel was overigens buitengewoon weinig charmant. In plaats van het creëren van een nieuwe grondslag voor de verdeling van de Grondwet bood de voorgestelde regeling hiervoor geen enkele maatstaf meer. Zou deze regeling bewaarheid geworden zijn, dan zou dit artikel rustig in de navolgende paragraaf van deze bijdrage (letterlijke nietszeggendheid) geplaatst kunnen worden. Dit bleek dus ook een van de punten waarop de Tweede Kamer – Kamerlid Faber voorop – ingreep. De nadrukkelijke vraag om een inhoudelijk richtsnoer voor bevoegdheidsverdeling werd door de regering beantwoord in de tweede Nota van Wijzigingen: besturen van provincies en

20 G.A. van Poelje, *De Nederlandsche gemeente. Een inleiding tot de kennis van haar bestuur en beheer*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1921, p. 19-20.

21 Zie, zeer uitgebreid, Veldheer 1994.

22 W. van der Woude, 'Commentaar op artikel 124 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

23 *Kamerstukken II* 1975/76, 13990, 2, artikel 7.2.

gemeenten zouden de bevoegdheid tot regeling en bestuur krijgen 'inzake openbare belangen'.[24] Ook hier ging in de ogen van een Tweede Kamermeerderheid (en van schrijver dezes) een te beperkt onderscheidend vermogen van uit, zodat zij een amendement aannam dat de huidige tekst van het eerste lid van artikel 124 opleverde. Vernieuwend was het amendement echter allerminst. Uit arren moede is de Kamer namelijk weer teruggevallen op het oude, voor de huidige tijd nauwelijks begrijpelijke 'inzake hun huishouding'.

Wat in de aanloop naar 1983 nog maar nauwelijks begrijpelijk was, is dat nu nog minder. Generaties raadsleden, Kamerleden, ambtenaren, wetenschappers en studenten vragen zich inmiddels af waaruit toch die gemeentelijke huishouding bestaat.[25] Omdat de verklarende waarde vanuit de theorie van de driekringenleer is weggevallen, kan op deze manier iets wat ooit begrijpelijk was, dat thans dus niet meer zijn. Mede hierdoor is de huishouding een tamelijk nietszeggend predicaat geworden. Dat blijkt ook in de praktijk. Artikel 124 lid 1 Grondwet wordt in politieke debatten nog wel in stelling gebracht,[26] maar de juridische hardheid ervan blijkt bijzonder beperkt. Enigszins gechargeerd is dit artikel thans niet veel meer dan een strijdkreet. Maar dan wel één voor een strijd die over het algemeen verloren wordt.

*Artikel 128 Grondwet*

Een ander voorbeeld van nietszeggendheid door onbegrijpelijkheid biedt artikel 128 Grondwet. Dit artikel luidt:

> 'Behoudens in de gevallen bedoeld in artikel 123, kan de toekenning van bevoegdheden, als bedoeld in artikel 124, eerste lid, aan andere organen dan die, genoemd in artikel 125, alleen door provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad geschieden.'

Met zijn drie verwijzingen naar voorafgaande grondwetsartikelen is artikel 128 op zichzelf al redelijk onnavolgbaar,[27] maar het is niet de onbegrijpelijkheid die hierna aan de kaak wordt gesteld. Artikel 128 beoogt te bewerkstelligen dat autonome bevoegdheidsuitoefening (ex artikel 124 Grondwet) op decentraal niveau geschiedt door de principale organen van

24 *Kamerstukken II* 1978/79, 13990, 10.

25 Zie ook A.H.M. Dölle, *Wie doet de huishouding? Enkele beschouwingen over art. 124 lid 1 Grondwet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1999.

26 Zo speelde dit argument een belangrijke rol bij de recente wijziging van de Wet financiering decentrale overheden (2013), waarbij het zogeheten 'schatkistbankieren' (het tegen niet al te aantrekkelijke rentes verplicht aanhouden van reserves bij de schatkist en niet bij private partijen, zoals banken) werd ingevoerd (*Kamerstukken I & II*, 33540). Ook bij de totstandkoming van de Wet houdbare overheidsfinanciën (*Kamerstukken I & II*, 33416) in 2013, waarbij nieuwe arrangementen voor financieel toezicht werden gecreëerd, speelde het autonomie-argument een belangrijke rol.

27 Holterman noemt het treffend een 'lintwormbepaling', zie Th. Holterman, 'Artikel 128', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 583.

gemeenten en provincies (genoemd in artikel 125 Grondwet). Derhalve bepaalt het artikel dat het de formele wetgever uitsluitend toegestaan is autonome bevoegdheden toe te kennen aan de decentrale volksvertegenwoordigingen (Provinciale Staten en de gemeenteraad), de colleges (Gedeputeerde Staten en het college van burgemeester en wethouders), de commissaris van de koning of de burgemeester. Toekenning van autonome bevoegdheden aan andere dan deze principale organen is volgens dit artikel mogelijk. Dat kan echter alleen geschieden door Provinciale Staten of de gemeenteraad zelf.

Als gezegd, de onbegrijpelijkheid van dit artikel schuilt niet primair in de nogal ontoegankelijke formulering ervan.[28] Zij komt vooral aan het licht door de wispelturige interpretatie die aan dit artikel wordt gegeven (of juist achterwege gelaten wordt) door de formele wetgever. Dit speelde vooral rond de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 en die van het provinciebestuur in 2004. Omdat deze ingrijpende herziening van de Gemeentewet en aanpalende wetten destijds niet vergezeld is gegaan van een – oorspronkelijk wel voorziene – grondwetsherziening, heeft de wetgever in 2002 sommige grondwetsbepalingen sowieso van een tamelijk verstrekkende interpretatie moeten voorzien. Zo werd het hoofdschap van de gemeenteraad uit het eerste lid van artikel 125 Grondwet via wettelijke interpretatie ineens omgevormd tot een soort 'eindverantwoordelijkheid'.[29] Deels moet dit worden aanvaard als een prerogatief van de wetgever. Ten aanzien van artikel 128 heeft de wetgever echter op een zodanige wijze gebruikgemaakt van dit prerogatief dat er nauwelijks nog chocola van te maken is.

Dit kan als volgt worden geïllustreerd. Bij de totstandkoming van de Wet dualisering provinciebesturen werd een bepaling in de Provinciewet geïntroduceerd die Gedeputeerde Staten bevoegd maakte bestuurscommissies in te stellen waaraan zij een deel van hun bestuursbevoegdheden – waaronder autonome bestuursbevoegdheden – konden overdragen.[30] Volgens een aantal Eerste Kamerfracties verdroeg deze wetswijziging zich niet met artikel 128, omdat een dergelijke overdracht volgens dit artikel door Provinciale Staten zou moeten geschieden. De regering redde zich hieruit door te stellen dat artikel 128 met het gebruik van het woord 'toekennen' alleen ziet op attributie van bevoegdheden aan andere organen (zoals commissies) en niet op delegatie.[31] Het 'overdragen' van reeds in de wet of in een verordening geattribueerde bevoegdheden is in de optiek van de wetgever derhalve toegestaan. In de parlementaire geschiedenis van artikel 128 kunnen voor deze benadering weinig aanknopingspunten worden gevonden. Hiermee wordt aangesloten bij de na 1983 tot stand gekomen terminologie van de Algemene wet bestuursrecht.

---

28 Ook gaat het mij hier niet om de onbegrijpelijkheid die voortvloeit uit de verwijzing naar dat andere onbegrijpelijke artikel (artikel 124 lid 1). Daarvoor zij verwezen naar het vorenstaande.

29 Zie hierover uitgebreider W. van der Woude, *Financiële controle in het gemeenterecht. Een juridisch onderzoek naar de dualisering van de financiële functie*, Deventer: Kluwer 2011, hoofdstuk 2.

30 Artikel 81 Provinciewet.

31 *Kamerstukken II* 2002/03, 28384, 33g.

Deze interpretatie is al behoorlijk verstrekkend, maar nog verder gingen de bij dezelfde dualiseringsoperatie ingevoerde rekenkamers. Aan deze rekenkamers worden wel degelijk door de wetgever bevoegdheden *toegekend*, zoals het onderzoeken van documenten en het vorderen van inlichtingen. Deze bevoegdheden kunnen worden gezien als autonome bevoegdheden, die in sommige gemeenten reeds vóór de dualisering op grond van autonome verordeningen aan op rekenkamers gelijkende instituten werden toebedeeld.[32] Hoewel het erop lijkt dat deze bevoegdheden zonder meer vallen onder de reikwijdte van het eerste lid van artikel 124 en dat deze bevoegdheden duidelijk zijn 'toegekend' en niet 'overgedragen', heeft de wetgever zonder enige discussie aangenomen dat hij bevoegd was over de toedeling van deze bevoegdheden te beslissen.

Hiermee is onduidelijk geworden tegen welk soort nationaal ingrijpen artikel 128 provincies en gemeenten beoogt te beschermen. Als de waarborgende betekenis van artikel 128 zo gemakkelijk kan worden weggemasseerd (ten aanzien van de bestuurscommissies) of zelfs schouderophalend kan worden genegeerd (ten aanzien van de rekenkamers), kan niet tot een andere conclusie worden gekomen dat het artikel inmiddels onbegrijpelijk en daarmee nietszeggend is geworden (en vice versa).

### *3.2 Letterlijke nietszeggendheid*

De tweede variant van nietszeggendheid is letterlijke nietszeggendheid: de Grondwet zegt niets of in ieder geval erg weinig. Deze vorm van nietszeggendheid manifesteert zich vooral ten aanzien van vormen van functionele decentralisatie (waterschappen, openbare lichamen van beroep en bedrijf). Ten aanzien van gemeenten en provincies komt dit minder voor, maar ook ten aanzien daarvan zijn voorbeelden te vinden.

*Ten aanzien van functionele decentralisatie*

Functionele decentralisatie is in de Grondwet geregeld in de artikelen 133 en 134. Zij luiden als volgt:

> Artikel 133:
> '1. De opheffing en instelling van waterschappen, de regeling van hun taken en inrichting, alsmede de samenstelling van hun besturen, geschieden volgens bij de wet te stellen regels bij provinciale verordening, voor zover bij of krachtens de wet niet anders is bepaald.

32 Zie voor de praktijk van vóór de dualisering rondom decentrale rekenkamers: A.J. Bultena, B. Thomas e.a., 'Onderzoekscommissies en Rekenkamercommissies in gemeente en provincie', *SOG-brochurereeks*, nr. 8, Groningen: Universiteitsdrukkerij 1999.

2. De wet regelt de verordenende en andere bevoegdheden van de besturen van de waterschappen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen.
3. De wet regelt het provinciale en overige toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.'

Artikel 134:
'1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld en opgeheven.
2. De wet regelt de taken en de inrichting van deze openbare lichamen, de samenstelling en bevoegdheid van hun besturen, alsmede de openbaarheid van hun vergaderingen. Bij of krachtens de wet kan aan hun besturen verordenende bevoegdheid worden verleend.
3. De wet regelt het toezicht op deze besturen. Vernietiging van besluiten van deze besturen kan alleen geschieden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.'

Voor de waterschappen vormt artikel 133 Grondwet een weinig omvangrijk restant van wat tot de grondwetsherziening van 1983 een afzonderlijk hoofdstuk van de Grondwet vormde, getiteld 'Van de Waterstaat'. Thans is een betrekkelijk sobere grondwettelijke regeling van de waterschappen overgebleven, die aanzienlijk minder specifiek is dan die ten aanzien van provincies en gemeenten. Het belang van het artikel schuilt dan ook niet zozeer in *wat* het regelt ten aanzien van waterschappen. Inhoudelijke normstelling wordt namelijk vrijwel geheel overgelaten aan de provincie en aan de nationale wetgever. Het enige normatieve karakter van het artikel schuilt erin dat het waterschappen überhaupt van een grondwettelijke basis voorziet. Hieruit kan worden afgeleid dat het waterschap als bestuurslaag niet kan worden afgeschaft zonder grondwetsherziening.[33]

Anders dan ten aanzien van de waterschappen blokkeert de Grondwet een dergelijke afschaffing van de organisaties voor beroep en bedrijf niet. Nu het eerste lid van artikel 134 facultatief geformuleerd is (een kan-bepaling), is het aan de formele wetgever om te bepalen in hoeverre er behoefte aan dergelijke openbare lichamen bestaat. Van die mogelijkheid heeft de wetgever in 2015 gebruikgemaakt door de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties categorisch af te schaffen.[34] Dat maakt het artikel nog nietszeggender dan artikel

33 W. van der Woude, 'Commentaar op artikel 133 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

34 Voor afzonderlijke waterschappen geeft artikel 133 overigens weinig bescherming, nu het de opheffing en instelling van afzonderlijke waterschappen zonder veel moeite mogelijk maakt. Zo kon het gebeuren dat het aantal waterschappen in 1950 meer dan het honderdvoudige was van het huidige aantal (circa 2600 in 1950 ten opzichte van 23 per 1 januari 2016). Zie over de grondwettelijke regeling van de waterschappen verder W. van der Woude, 'Commentaar op artikel 134 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin &

133, in die zin dat voor wat betreft de soorten organisaties voor beroep en bedrijf, hun inrichting, hun bevoegdheden en het toezicht daarop de Grondwet steeds slechts één antwoord geeft: dat bepaalt de wetgever. De vraag is gerechtvaardigd of het in dat geval überhaupt nodig was hieromtrent een bepaling in de Grondwet op te nemen.[35]

*Ten aanzien van provincies en gemeenten: artikel 124 lid 2 en artikel 132 lid 6*

Als gezegd, ten aanzien van de territoriale decentralisatie in de vorm van provincies en gemeenten komt letterlijke nietszeggendheid minder scherp naar voren. Toch kan worden gewezen op twee voorbeelden die, hoewel niet volstrekt nietszeggend, aangeven dat de Grondwet op bepaalde punten wel erg kleine richtinggevende betekenis heeft. Beide zijn in paragraaf 2 al aan de orde gekomen, maar zullen hierna uitgebreider worden behandeld.

Het eerste voorbeeld vloeit voort uit het tweede lid van artikel 124, het medebewind. Dit artikellid luidt:

> 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.'

Wanneer in Nederland wordt gesproken van decentralisatie wordt vooral bedoeld het aan provincies en gemeenten toekennen van taken en bevoegdheden *in medebewind*. Als een op nationaal niveau uitgevoerde bevoegdheid aan bijvoorbeeld gemeenten wordt overgedragen, gebeurt dat veelal middels een wet die op zijn minst de randvoorwaarden schetst voor gemeentelijke bevoegdheidsuitoefening (de meer 'vrije' vormen van medebewind) en in het uiterste geval een gedetailleerde regeling geeft van de wijze waarop deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend ('mechanisch' medebewind). Decentralisatie door middel van het verlenen van autonomie is zeldzaam. Dit zou namelijk betekenen dat nationale wetgeving simpelweg ingetrokken moet worden zonder daarvoor iets in de plaats te stellen, in de hoop (of de verwachting) dat gemeenten uit eigen beweging zullen besluiten tot het ter hand nemen van de 'vrijgevallen' taak. Dit vergt een mate van vertrouwen in het probleemsignalerend en -oplossend vermogen van gemeenten, die bij de nationale wetgever over het algemeen niet aanwezig is.[36]

---

G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

35 Zie over de redenen die hiervoor in het verleden zijn aangevoerd verder W. van der Woude, 'Commentaar op artikel 134 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

36 Afhankelijk van welke theorie je aanhangt over de omvang van de gemeentelijke en provinciale autonomie, zou decentralisatie door middel van het vergroten van de gemeentelijke autonomie ook kunnen geschieden door het opnemen van de taken in de Gemeentewet. Zie over de verschillende scholen ten aanzien van het bepalen van de omvang van gemeentelijke autonomie W. van der Woude, 'Commentaar op artikel 124 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

Omdat de figuur van het medebewind voor decentralisatie zo belangrijk is, zou men verwachten dat de Grondwet op zijn minst enig richtsnoer biedt voor de beantwoording van de vraag in welke gevallen taken en bevoegdheden kunnen worden gedecentraliseerd en in welke gevallen niet. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door middel van een algemene decentralisatieopdracht of het op de een of andere manier incorporeren in de Grondwet van een subsidiariteitsvereiste. Nu dit achterwege blijft, is de vraag of een taak gedecentraliseerd moet worden en, zo ja, op welke manier ('autonoom', via 'vrij' medebewind of via 'mechanisch' medebewind) of geheel moet worden overgelaten aan de grillen van de wetgever.

Bij de meest recente grote Nederlandse decentralisatie ten aanzien van jeugdzorg, de zorg voor ouderen en langdurig zieken en de arbeidsparticipatie (ook wel de 'decentralisaties in het sociale domein') heeft juist dit ook tot vragen geleid. Deze operatie werd verdedigd met een beroep op het gegeven dat gemeenten tot het uitvoeren van deze taken beter geëquipeerd zouden zijn, omdat zij 'dichter bij de burger staan' (een soort verkapt subsidiariteitsargument). Door de manier waarop deze operatie handen en voeten heeft gekregen, lijkt een belangrijk argument echter tevens gelegen te zijn geweest in een stevige reductie van de met deze taken gepaard gaande kosten. Nu de Grondwet in zoverre nietszeggend is dat zij op geen enkele wijze aangeeft of dit laatste een goede reden is om over te gaan tot het vorderen van gemeentelijke medewerking aan de uitvoering van nationale wetgeving op grond van het tweede lid van artikel 124, kan niet worden nagegaan of deze vorm en deze mate van decentralisatie wel pasten in het Nederlandse systeem.

Een tweede voorbeeld van letterlijke nietszeggendheid is de in paragraaf 2.2 genoemde financiële verhouding tussen decentrale overheden en de nationale overheid. Als gezegd is deze lange tijd volstrekt ongeregeld geweest. Paragraaf 2.2 eindigt met de op zichzelf hoopgevend stemmende gedachte dat hieraan in 1983 een einde is gekomen. Niettemin, als gekeken wordt naar de wijze waarop dit gestalte heeft gekregen, overheerst nog steeds een gevoel van betrekkelijke nietszeggendheid. Het artikellid luidt namelijk:

> 'De wet bepaalt welke belastingen door de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden geheven *en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk*.' (cursivering WvdW)

Voor de vraag of zij het hoofd kunnen bieden aan de veelheid van taken en bevoegdheden die – autonoom of in medebewind – op hen afkomen, is voor gemeenten en provincies vrijwel niets zo belangrijk als de vraag of zij hiervoor voldoende geld in kas hebben. De ambities kunnen nog zo hoog zijn en de bereidheid nog zo sterk, als er geen geld is, komt er weinig van terecht. Het inhoudelijk nietszeggende bijzinnetje 'en regelt hun financiële verhouding tot het Rijk' staat in schril contrast met de enorme afhankelijkheid die gemeenten en provincies ervaren van de geldstromen die vanuit het Rijk afkomstig zijn

(de uitkeringen uit het Gemeente- respectievelijk Provinciefonds en de zogeheten specifieke uitkeringen, beide op grond van de Financiële-verhoudingswet). Zeker in combinatie met de clausulering van het eerste deel van dit artikellid geeft dit gemeenten en provincies nauwelijks de mogelijkheid zich aan deze afhankelijkheid te ontworstelen. Immers, zij hebben niet de vrijheid een gebrek aan 'nationale' inkomsten te compenseren met het introduceren van nieuwe – niet in de wet voorziene – belastingen.

*Veelzeggende nietszeggendheid*

Enigszins ter relativering moet worden opgemerkt dat letterlijke nietszeggendheid vaak ook een kwestie van perspectief is. Er zijn grondwetsbepalingen die – net als de vorenstaande – nauwelijks inhoudelijke richtsnoeren bevatten, maar die juist daarom buitengewoon veelzeggend zijn.

Wat dat betreft kan worden gewezen op de zeer gebrekkige territoriale integriteit van in het bijzonder gemeenten. Op grond van artikel 123 Grondwet is het mogelijk gemeenten op te heffen en nieuwe in te stellen zonder dat dat artikel op enigerlei wijze duidelijk maakt welke de inhoudelijke overwegingen zijn zoiets al of niet te doen. Dit betekent dat het vooral gemeenten, in het geval van 'gedwongen' herindeling, aan enige vorm van grondwettelijke argumentatie ontbreekt om hiertegen bezwaar te maken. Veelzeggend is dan ook dat de schaal van gemeenten hierdoor speelbal wordt van nationale beleidsambities

Ook dit houdt verband met het failliet van de driekringenleer. Sindsdien is het mogelijk gebleken decentrale bevoegdheden toe te voegen of af te nemen, autonoom te laten of in medebewind op te dragen, al naar gelang de politieke wind die waait. Waar het decentraliseren van bepaalde taken vroeger vooral afhankelijk was van de vraag of de relatief vastomlijnde lokale gemeenschappen die taken konden dragen, lijkt het devies momenteel omgekeerd: de schaal van gemeenten wordt vroeger of later simpelweg in lijn gebracht met de taken die hun vanuit de nationale overheid wordt toebedacht.

Met name de explosie van medebewindstaken (laatstelijk in het sociale domein) faciliteert het bestaan (of ontstaan) van zeer grote gemeenten dan wel het ontstaan van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, waarop nauwelijks enige democratische controle denkbaar lijkt. Nu onze Grondwet de gemeentelijke schaal nauwelijks beschermt, verloopt dit proces zonder daadwerkelijk grondwettelijk richtsnoer. Sterker nog, de Grondwet geeft alleen een vrij droog procedurevoorschrift (artikel 123), dat deze ontwikkeling eerder faciliteert dan inkadert.

## *3.3 Nietszeggendheid door overvloed*

De laatste categorie – nietszeggendheid door overvloed – vergt enige terugblik op de historische ontwikkeling van hoofdstuk 7 van de Grondwet. In de grondwetten van 1814 en

1815 was de regeling ten aanzien van provincies aanzienlijk uitgebreider dan die ten aanzien van gemeenten. Voor die laatste golden eigenlijk vooral regels die de *interbestuurlijke verhoudingen* (vooral die met het Rijk en met de provincies) regelden. Ten aanzien van de *inrichting van het gemeentebestuur* op zich zweeg de Grondwet in belangrijke mate. Ten aanzien van provincies ging de Grondwet hierin ook destijds al verder en gaandeweg lijkt dit te zijn doorgesijpeld in de grondwettelijke regeling van gemeentebesturen.

Waar de Grondwet in het verleden dus de nadruk legde op hun positionering ten opzichte van andere overheidslichamen, heeft deze ontwikkeling ervoor gezorgd dat de nadruk lijkt te liggen op de inrichting van het gemeentebestuur. Dit gebeurt middels de artikelen 125, 127, 128,[37] 129, 130 en 131. Wie deze bepalingen leest, wordt getroffen door de mate van detail. Dat terwijl het de vraag is of een dergelijke mate van detail noodzakelijk is. Een grondwet moet waarborgen dat organen die zij in het leven roept en waaraan zij bevoegdheden toekent, de daaraan verbonden verantwoordelijkheden en plichten niet te lichtvaardig terzijde kunnen schuiven en zij hun macht niet anderszins misbruiken. Ten aanzien van bepalingen met betrekking tot de bestuurlijke inrichting van provincies en gemeenten geldt dat het waarborgen daarvan in een grondwet niet strikt noodzakelijk is. Het maakt voor de organen van deze overheidslichamen immers niet uit of hun inrichting is geregeld in de grondwet of in een gewone wet. Beide komen namelijk tot stand via een procedure waarin zij geen formele rol hebben.

Als deze bepalingen derhalve iets waarborgen, dan is het dat het de formele wetgever onmogelijk wordt gemaakt bepaalde veranderingen in de inrichting van het decentrale bestuur aan te brengen. Voor sommige bepalingen is dat wellicht nog te verdedigen (met name het eerste lid van artikel 125 en wellicht artikel 127), maar het is zeer de vraag waarom het de wetgever verboden zou moeten zijn op een zeker moment voor een ander kiesstelsel te opteren (artikel 129 lid 2), een andere regeling te treffen voor zieke of zwangere gemeenteraadsleden (artikel 129 lid 3) of te experimenteren met andere zittingstermijnen van vertegenwoordigende organen (artikel 129 lid 4). Het is dan ook niet voor niets dat ten aanzien van een aantal van deze bepalingen wordt gepleit voor deconstitutionalisering.

Dat gebeurt het sterkst ten aanzien van artikel 131 Grondwet en dat heeft er mede toe geleid dat dit artikel een sprekend voorbeeld biedt van nietszeggendheid door overvloed. Dit artikel luidt:

> 'De commissaris van de Koning en de burgemeester worden bij koninklijk besluit benoemd.'

37 Van dit artikel kan overigens worden volgehouden dat het ook de interbestuurlijke verhoudingen beoogt te regelen, omdat dit artikel de nationale wetgever verbiedt bepaalde taken bij andere dan de principale organen onder te brengen. Of het artikel daarin slaagt, kan worden betwijfeld (zie daarvoor paragraaf 3.1).

De discussie over artikel 131 spitst zich met name toe op de positie van de burgemeester. Ten aanzien van de burgemeester kent artikel 131 één harde eis: benoeming geschiedt bij koninklijk besluit. Hierdoor wordt artikel 131 door sommigen gezien als belangrijkste blokkade voor het doorvoeren van democratische vernieuwingen in het gemeentelijke bestel,[38] of in ieder geval voor het voeren van een vruchtbaar debat daarover.[39] Daar zit ook iets in. Als de Grondwet hier naar de kennelijke bedoeling wordt gevolgd, ligt het voor de hand te veronderstellen dat het de nationale regering is (en dus niet de gemeenteraad, noch de gemeentelijke ingezetenen) die bepaalt wie burgemeester van een gemeente wordt. In die zin lijkt het artikel juist bijzonder veelzeggend. Volgehouden kan echter worden dat juist deze veelzeggendheid wordt ervaren als een zodanig strak keurslijf dat de wetgever het zich de afgelopen decennia heeft gepermitteerd naar hartenlust 'om dit artikel heen te reguleren'. Het is namelijk opmerkelijk te zien welke ontwikkeling de burgemeestersbenoeming in die periode heeft doorgemaakt.

Van oudsher betrof dit een 'zuivere' Kroonbenoeming, in die zin dat gemeenten het hadden te doen met de burgemeester die hun werd toebedeeld. De commissaris van de koning speelde hierin een belangrijke adviserende rol. Via hem, en niet via de gemeentelijke bestuursorganen zelf, werd nog enige decentrale invloed op de benoeming uitgeoefend. In het laatste kwart van de twintigste eeuw wordt de invloed van de raad stapsgewijs groter. De eerste stap was het opstellen van een profielschets voor de te benoemen burgemeester (in eerste instantie door de commissaris van de koning, die dat echter in samenspraak met de gemeenteraad deed). De volgende stap was het organiseren van een adviserende vertrouwenscommissie uit de raad,[40] een instrument dat in 1994 wordt voorzien van een wettelijke basis.[41]

De onverwachte flexibiliteit van de Kroonbenoeming blijkt pas echt in 2001. In dat jaar wordt de benoemingsprocedure aangevuld met de bevoegdheid van de raad om een aanbeveling te doen van twee personen (in volgorde van voorkeur).[42] Omdat de minister in de praktijk de aanbeveling van de raad volgt, kan in materiële zin worden gesteld dat de raad bepaalt wie burgemeester wordt. De gemeentewetswijziging van 2001 bracht nog meer vernieuwing. Zij voorzag eveneens in de mogelijkheid van een door de gemeenteraad uit te schrijven 'burgemeestersreferendum' over de twee kandidaten. Deze variant – die

38 Zie bijvoorbeeld J.W.M. Engels, *Eigenstandig of Zelfstandig. De gekozen burgemeester in dualistisch en constitutioneel perspectief*, Leiden: Universiteit Leiden 2003.

39 *Kamerstukken II* 2000/01, 27551, 3, p. 3.

40 Zie voor een uitgebreider overzicht A.H.M. Dölle, 'De "bekozen" burgemeester: voorlaatste etappeplaats?', *de Gemeentestem* 2001, 7153, nr. 1.

41 Wet van 14 februari 1992, *Stb.* 1992, 96.

42 Wet van 16 juli 2001, *Stb.* 2001, 358.

ook wel de 'bekozen' burgemeester werd genoemd[43] – werd wegens tegenvallende ervaringen ingetrokken in 2008.[44]

De afgelopen decennia laten zien dat artikel 131 in de ogen van de wetgever kennelijk alle ruimte biedt de burgemeestersbenoeming te organiseren op manieren die maar weinig van doen hebben met hetgeen de tekst van het artikel doet vermoeden. Met de thans geldende procedure kan zelfs worden gezegd dat de materiële invloed van de Kroon op de uiteindelijke benoeming verwaarloosbaar is ten opzichte van die van de raad. Daarmee is een artikel dat bij eerste lezing betrekkelijk eenduidig en juist veelzeggend lijkt, uiteindelijk tamelijk nietszeggend gebleken. Het zal dan ook niemand verbazen dat thans een voorstel tot herziening van de Grondwet aanhangig is dat het vaststellen van de wijze waarop burgemeesters (en commissarissen van de koning) worden benoemd, geheel aan de formele wetgever overlaat.[45]

## 4 Per saldo

In deze bijdrage is geprobeerd een duiding te geven van de zeggingskracht van hoofdstuk 7 van de Grondwet tegen de achtergrond van de ontwikkeling die de bepalingen met betrekking tot decentralisatie sinds 1814 en 1815 hebben doorgemaakt. In de negentiende eeuw viel daarbij de dominante positie van de Grondwet op ten aanzien van de bestuurlijke verhoudingen tussen nationale overheid, provincies en gemeenten.

Zoals in het vorenstaande uiteengezet is, kan worden volgehouden dat hoofdstuk 7 van de Grondwet veel van die dominantie is kwijtgeraakt. Dat heeft – grosso modo – niet te maken met een vermindering van het aantal grondwetsbepalingen op dit vlak. Wezenlijker lijkt te zijn dat de desbetreffende bepalingen niet (langer) kunnen worden geïnterpreteerd vanuit een breed gedragen denkkader over decentralisatie en de 'natuurlijke' schaal waarop bepaalde overheidstaken moeten worden uitgeoefend.

Opvallend is verder dat er meer nadruk is komen te liggen op de institutionele inrichting van provincies en gemeenten zelf. Beredeneerd vanuit de waarborgfunctie van de Grondwet kan worden betwijfeld of deze nadruk in alle gevallen noodzakelijk is. Voor wat betreft de zeggingskracht is dit bovendien – paradoxaal genoeg – niet altijd goed nieuws. In sommige gevallen wordt de wetgever overmand door zulke sterke neigingen tot bestuurlijke vernieuwing, dat gebruik wordt gemaakt van zeer vergezochte interpretaties van deze artikelen,

43 Dölle 2001.

44 Wet van 4 december 2008, *Stb.* 2008, 538.

45 Zie hierover verder W. van der Woude, 'Commentaar op artikel 131 van de Grondwet', in: E.M.H. Hirsch Ballin & G. Leenknegt (red.), *Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).

die ervoor zorgen dat hetgeen de Grondwet voorschrijft in de verste verte niet lijkt op wat er in de praktijk gebeurt.

De oplossing zou dan ook moeten worden gezocht in een meer richtinggevende grondwettelijke regeling van de interbestuurlijke verhoudingen. In ruil daarvoor mag het met de institutionele bepalingen wel een onsje minder.

# De kracht van het negatieve voorbeeld

*Twee grondwetten over de provinciale realiteit*

*Frank Judo*

Het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden was, om het met de woorden van Remieg Aerts te zeggen, 'een land van provincies en regio's'.[1] Dat was niet enkel een feitelijke vaststelling, en evenmin een louter historisch gegeven. Het was ook een juridische werkelijkheid, die verankerd was in de tekst van de Grondwet. Ook wanneer men voorzichtig wil omgaan met statistiek, en zelfs wanneer men de Savornin Lohmans wijsheid in acht neemt dat tellen gepaard moet gaan met wegen, blijft het een feit dat 52 van de 234 artikelen (of anders gezegd: 22%) van deze Grondwet het woord 'provincie' of een van zijn afgeleiden bevatten. Dat is met name opmerkelijk in het kader van een constitutionele tekst die verondersteld werd af te rekenen met de provinciale verdeeldheid van de oude Verenigde Provinciën, en die resoluut koos voor het model van de gedecentraliseerde eenheidsstaat, dat het Noorden van de Lage Landen had leren kennen ten tijde van het Koninkrijk Holland van Lodewijk Napoleon.[2]

De vraag naar de continuïteit tussen Lodewijk Napoleons koninkrijk en dat van Willem I kan *mutatis mutandis* getransponeerd worden naar de verhouding tussen de Grondwet van 1815 en de Belgische Grondwet van 1831, inclusief haar relatief talrijke aanpassingen. Recent onderzoek[3] heeft ons echter herinnerd aan iets wat we eigenlijk nooit hadden mogen vergeten, namelijk dat continuïteit en discontinuïteit in de (constitutionele) geschiedenis concepten zijn die met enige voorzichtigheid moeten worden gehanteerd.

Een en ander geldt bij uitstek ten aanzien van de toch enigszins problematische verhouding tussen het Nederlandse en het Belgische staatsrecht. We hoeven er niet aan te herinneren dat de Grondwet van 1831 een bijproduct was van de revolutie van het jaar ervoor. Hoewel in het politieke discours al te expliciete verwijzingen naar de institutionele erfenis

1 R. Aerts, 'Hoe nationaal was het Verenigd Koninkrijk ? Over het nationaal besef', in R. Aerts & G. Deneckere (red.), *Het (on-)Verenigd Koninkrijk 1815-1830-2015. Een politiek experiment in de Lage Landen*, Rekkem: Ons Erfdeel 2015, p. 75.

2 Over deze erfenis A. Dölle, 'De Constitutie voor het Koningrijk Holland van 1806', oorspronkelijk verschenen in: J. Hallebeek & A.J.B. Sirks (red.), *Nederland in Franse schaduw*, Hilversum: Verloren 2006, p. 91, en hernomen in: H. Broeksteeg, D. Dölle-Uildriks, E. Janse de Jonge & P. Lokin-Sassen (red.), *Bezield Staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*, Deventer: Kluwer 2015, p. 108-110.

3 Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar B. Deseure, *Onhoudbaar verleden. Geschiedenis als politiek instrument tijdens de Franse periode in België*, Leuven: Universitaire Pers 2014.

van het Verenigd Koninkrijk *not done* waren, behalve als dit in een negatieve toonzetting gebeurde, sloot dit feit een belangrijke mate van constitutionele continuïteit niet uit. Traditioneel wordt de verhouding tussen het vroege Belgische staatsrecht en het staatsrecht van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden echter vooral negatief geduid, als een reactie tegen de als al te autoritair ervaren praktijken van koning Willem I (tienjarige begroting, besluitenregering enzovoort). De onmiskenbare continuïteit, die onder meer blijkt uit tekstuele overnames uit de bestaande grondwetteksten, wordt dan vooral verklaard als een pragmatische benadering, die het behoud van minder essentiële instituties gebruikte als een middel om politieke stabiliteit te bewerkstelligen.

Die laatste visie moet dan allicht ten grondslag hebben gelegen aan de benadering van de lokale instellingen die de grondwetgever van 1831 zich eigen maakte. Daar lijkt in grote lijnen de regel *'Avant la Révolution = Après la Révolution'* te gelden, zelfs onder de pen van onverdachte commentatoren uit de periode kort na de onafhankelijkheid. Weliswaar werd her en der een aantal verbeteringen in liberaal-democratische zin aangebracht, maar aan de essentie van de beleidskeuzes inzake lokaal bestuur werd niet geraakt.[4]

Als we echter dezelfde telmethode als hiervoor toepassen op de grondwettekst van 1831, moeten we vaststellen dat het aantal artikelen dat melding maakt van het concept 'provincie' verhoudingsgewijs zowat gehalveerd is, naar 17 op 139 artikelen (of anders gezegd: 12%). Ook de terminologie van Jean-Joseph Thonissen, die in 1844 schreef dat het Nationaal Congres 'a divisé le sol belge en neuf provinces',[5] wekt door zijn keuze voor een actief woordgebruik de indruk dat het provincieconcept van de grondwetgever van 1831 veeleer als een breuk dan als een voortzetting moet worden beschouwd, en dit in tegenstelling tot de visie van de grondwetgever van 1815, die impliciet doch duidelijk de pre-existentie van de provincies aanvaardde.[6] Een *slip of the pen* vanwege deze nuchtere Limburger, die zeker niet als een heraut van het centralisme kan worden beschouwd? Ik denk het niet.

Reden genoeg dus om iets dieper in te gaan op de manier waarop de hiervoor genoemde 52 artikelen van de Grondwet van 1815 een rol hebben gespeeld in de ontwikkeling van de Belgische Grondwet – en dit zowel in positieve als in negatieve zin, zowel direct als

4 De debatten over deze themata werden enigszins intensiever gevoerd bij de totstandkoming van de Gemeente- en Provinciewetten van 1836, die invulling dienden te geven aan de relatief grote beleidsruimte die de grondwetgever had toegekend aan de gewone wetgever. Een en ander neemt niet weg dat het feit dat de grondwetgever van 1831 ruime delen van de beslissingsmacht over lokale instituties niet zelf had ingevuld, op zich al relevant is voor een bepaalde benadering van deze kwestie. Over de totstandkoming van de Gemeentewet blijft het oudere boek van H. Haag, *Les droits de la cité. La défense de nos franchises communales (1833-1836)*, Brussel: Les Presses de Belgique 1946, een standaardwerk.

5 J.J. Thonissen, La *Constitution belge annotée*, Hasselt: Milis 1844, p. 8.

6 Een visie die volgens Dölle tot op heden ten grondslag ligt aan het Nederlandse staatsrecht, zie daaromtrent zijn oratie 'Wie doet de huishouding ? Enkele beschouwingen over art. 124 lid 1 Grondwet' uit 1999, p. 191, opnieuw gepubliceerd in H. Broeksteeg, D. Dölle-Uildriks, E. Janse de Jonge & P. Lokin-Sassen (red.), *Bezield Staatsrecht. Een bloemlezing uit het wetenschappelijk werk van A.H.M. Dölle*, Deventer: Kluwer 2015, p. 191.

indirect. Meteen is de focus van ons onderzoek ook impliciet doch duidelijk verengd van het 'decentrale bestuur' naar 'de provincie'. Dat is enigszins jammer, omdat ook over het lokale bestuur in de strikte zin van het woord zinvol vergelijkingswerk zou kunnen gebeuren. De keuze voor het provinciale niveau als plaats van vergelijking biedt echter het voordeel dat duidelijker contrasten kunnen worden ontwaard, maar raakt ook dieper de kern van de staatsopvatting van de grondwetgevers van 1815 c.q. 1831.[7]

## 1 De minimis non curat Consilium

Het zou van kennelijke overdrijving blijk geven om te stellen dat de kwestie van het decentrale bestuur cruciaal was voor de auteurs van de Grondwet van 1831. Dat blijkt al uit de werking van de grondwetscommissie, die in de maanden oktober en november van 1831 een eerste ontwerp maakte van wat later de Belgische Grondwet zou worden. Weliswaar werd bij de samenstelling van deze commissie rekening gehouden met de spreiding van de leden over de diverse provincies, wat als een verre echo van het beginsel van – onder meer – (later meer over dit thema) artikel 71 van de Grondwet van 1815 zou kunnen worden beschouwd, volgens welke bepaling de koning de leden van de Raad van State 'zoo veel mogelijk uit de verschillende Provinciën van het Rijk' benoemt. Net als deze constitutionele bepaling was de intentie van het Centraal Comité inzake de samenstelling van de grondwetscommissie hoogstens als een inspanningsverbintenis te beschouwen.[8]

Ook inhoudelijk stond de provinciale kwestie niet in het middelpunt van de werkzaamheden van de grondwetscommissie, wat mede kan verklaren dat zij op dit terrein tot op grote hoogte bleef varen op het kompas van de voordien geldende constitutionele tekst. Zo werd het beginsel van de 'open huishouding' van de provincies bijna letterlijk overgenomen van artikel 146 van de Grondwet van 1815. Hetzelfde geldt voor de basisregeling van het bestuurlijk toezicht, die teruggreep naar de regeling van artikel 149 van de Grondwet van 1815, en dit ondanks een tegenvoorstel van commissielid Forgeur, die de onderschikking van de lokale besturen aan de koning principieel verwierp.[9] Vooral werd echter de regel dat de parlementsleden de gehele natie vertegenwoordigen, en niet de

7 En, met andere woorden, niet noodzakelijk de opvattingen van de (gewone) wetgevende macht enkele jaren na de redactie van de Grondwet. Ook al bestond er een grote personele continuïteit tussen de bezetting van het Nationaal Congres in 1830-1831 en de samenstelling van de wetgevende Kamers in 1836, toch doet dit geen afbreuk aan het feit dat de totstandkoming van de Gemeente- en Provinciewetten in 1836 het constitutionele kader ongewijzigd heeft gelaten. Daarenboven kwamen zij tot stand in een andere politieke context dan de Grondwet, zodat ook enige voorzichtigheid gepast is bij het gebruik van de wetgeving van 1836 als een retrospectief interpretatie-instrument voor de Grondwet van 1831.

8 W. Van den Steene, *De Belgische Grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet*, Brussel: KVAB 1963, p. 13.

9 Van den Steene 1963, p. 48 en 125-127.

provincie die ze heeft verkozen, uitdrukkelijk overgenomen uit artikel 77 van de Grondwet van 1815.[10]

Daarentegen werd in de Franse *Charte* van 1830, maar ook in vroegere Franse grondwetteksten uit de revolutionaire periode, inspiratie gezocht om innovaties in te voeren, zoals de grondwettelijke waarborg voor de directe verkiezing van de gemeentelijke en provinciale raden, en voor de openbaarheid van hun zittingen, begrotingen en rekeningen.[11] Al deze elementen betroffen onmiskenbaar 'principiële modaliteiten' van het functioneren van de decentrale instellingen, waarbij de regeling van het concrete functioneren werd overgelaten aan de gewone wetgever.

Alles samen genomen, spreekt uit de werkzaamheden van de grondwetscommissie een vrij pragmatische visie op de verhouding tussen de oude en de nieuwe constitutionele teksten met betrekking tot het decentrale bestuur. 'Onderzoek alles, en behoud het goede' lijkt wel de methodologische slogan te zijn geweest van de commissie, die er zelfs niet voor terugschrok in haar notulen uitdrukkelijk te verwijzen naar passages uit de Grondwet van 1815, als bron van inspiratie.[12]

In vergelijking met de grondwetscommissie was de benadering van het Nationaal Congres meer principieel, om niet te zeggen ideologisch geïnspireerd, en meer retorisch in haar verwoording. Dat blijkt onder meer uit de verslaggeving vanuit de Centrale Sectie aan de plenaire vergadering, waarin werd verklaard:

> 'Le projet qui vous est présenté a rétabli l'existence des trois pouvoirs. Et la section centrale a cru qu'en outre il était utile de reconnaitre l'existence d'un quatrième pouvoir: le pouvoir provincial et communal.'[13]

De toonzetting van deze passage herinnert onwillekeurig aan de benadering van Thonissen, die hiervoor werd aangehaald en de nadruk legt op het innoverende karakter van de Belgi-

10 Van den Steene 1963, p. 113. Over artikel 77 van de Grondwet van 1815 en het ermee samenhangende verbod van 'last of ruggespraak' in artikel 83 en de cruciale betekenis van deze bepalingen in de omvorming van Nederland van een confederatie tot een eenheidsstaat, zie Th. Veen, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk. De leden stemmen zonder last. Interpretatie van twee Grondwetsartikelen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1994, p. 9. Zie ook de tekst van de ambtseed van de leden van de Tweede Kamer, vermeld in artikel 84 van de Grondwet van 1815, die een uitdrukkelijke belofte inhield zich niet door bijzondere, en met name provinciale belangen te laten afleiden van het algemene belang van het Rijk.

11 Van den Steene 1963, p. 125-127. Van den Steene ziet continuïteit tussen het beginsel van de openbaarheid van de begrotingen en rekeningen en artikel 156 van de Grondwet van 1815. Deze bepaling had echter een meer beperkte draagwijdte, in zoverre zij de gemeentebesturen ertoe verplichtte hun begroting ter goedkeuring voor te leggen aan de Provinciale Staten. De openbaarheid van begrotingen en rekeningen werd trouwens uitdrukkelijk ingevoerd door het Besluit van het Voorlopig Bewind van 26 oktober 1830.

12 Van den Steene 1963, p. 59.

13 E. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique 1830-1831*, Brussel: Wahlen 1844, IV, p. 68, aangehaald bij N. Lehoucq & T. Valcke, *De fonteinen van de Oranjeberg. Politiek-institutionele geschiedenis van de provincie Oost-Vlaanderen*, Gent: Stichting Mens en Kultuur 1993, I, p. 31.

sche Grondwet ten opzichte van haar voorganger van 1815. Het retorische karakter van deze verklaring zou echter snel blijken. Machten waren de decentrale overheden zeker, maar dan wel van een ondergeschikte soort,[14] ontdaan van elke vorm van soevereiniteit.[15] Toch zou het getuigen van een al te eenzijdige visie op het constitutionele proces om de decentrale overheden als een *quantité négligeable* te omschrijven. Waar het aanvankelijk de bedoeling was de regeling van de provinciale en gemeentelijke instellingen volledig aan de gewone wetgever over te laten, meende het Nationaal Congres toch minstens enkele beginselen van een constitutionele verankering te moeten voorzien.[16] Nogal wat van deze beginselen, zoals de directe verkiezing of de openbaarheid van beraadslagingen, begrotingen en rekeningen, kunnen verklaard worden als een reactie op onwenselijk geachte beleidskeuzes van het vorige bewind. Daarbij is het opmerkelijk dat een aantal Congresleden duidelijk niet van plan was het kind met het badwater weg te gooien en in de sectievergaderingen een lans brak voor differentiatie tussen stedelijke en landelijke gebieden, of tussen grotere en kleinere gemeenten – een impliciete doch duidelijke verwijzing naar de oudere praktijk.[17] Ook de openbaarheid van met name de vergaderingen van de gemeenteraden kon niet op unanieme steun rekenen.

Wel verheven tot constitutionele waardigheid werd een belangrijke uitzondering op de directe verkiezing van de provinciale en lokale mandatarissen, namelijk de bij wet te bepalen aanstellingswijze van 'de commissarissen der regering bij de provinciale raden'. De keuze voor de term 'commissarissen' was niet toevallig, maar greep terug naar de woordkeuze van artikel 137 van de Grondwet van 1815, waar tot teleurstelling van koning Willem I niet was gekozen voor de term 'stadhouder'. Ook inhoudelijk sloot de commissarisfunctie in de geest van de grondwetgever nauw aan bij zijn constitutionele voorganger,[18] opnieuw tot teleurstelling van de meer behoudende en provincialistische krachten, die reeds bij de totstandkoming van de Grondwet van 1815 deze commissarissen beschouwden als een reïncarnatie van de gehate intendanten onder het Spaanse, Oostenrijkse en Franse bewind.[19]

In de plenaire vergadering vermochten de grondwetsartikelen over de lokale besturen weinig debat uit te lokken. Een korte discussie over de hybride positie van de burgemeesters en gouverneurs, halfweg het centrale en het decentrale bestuur, doofde uit toen de Hene-

14 P. Wigny, *Droit constitutionnel*, Brussel: Bruylant 1952, p. 792, onder verwijzing naar Cass. 24 oktober 1887.

15 P. Errera, *Traité de droit public belge*, Parijs: Giard & Brière 1918, p. 437. Het is in dat kader sprekend dat Errera de hoofdstukken van zijn klassieke handboek over de decentrale besturen niet in het deel over de machten onderbrengt, maar diep verscholen in het deel over bestuursrecht.

16 Huyttens 1844, IV, p. 102.

17 Huyttens 1844, IV, p. 103.

18 Errera 1918, p. 447. Over de visie op de commissarissen in de Grondwet van 1815 en nadien, leze men het boeiende proefschrift van J.W. Janssens, *De commissaris van de Koningin. Historie en functioneren*, Den Haag: VNG 1992.

19 P. Rogghé, *De politieke loopbaan van J.J. Raepsaet tot 1815, inzonderheid in en om de commissie tot herziening der Hollandsche grondwet van 1814*, Kortrijk: Steenlandt 1939, p. 130.

gouwse plattelandsaristocraat de Rouillé de gelegenheid te baat nam om te pleiten voor de mogelijkheid om burgemeester te zijn in meer dan één gemeente, maar meteen lik op stuk kreeg.[20] Ook de poging van priester Leo de Foere om discussies tussen decentrale overheden en de centrale overheid niet door middel van een toezichtregeling, maar door tussenkomst van de rechterlijke macht op te lossen, werd niet ondersteund.[21] Enkel de reeds gekende kwestie van de openbaarheid gaf aanleiding tot enige gedachtewisseling, maar het was vooral de spreiding van de rechterlijke macht over de provincies die tot animositeit aanleiding gaf – waarbij het beginsel van artikel 182 van de Grondwet van 1815, volgens hetwelk elke provincie recht had op een eigen gerechtshof, behoudens afwijking bij de wet, scherp werd afgewezen. De argumenten die hiervoor werden aangevoerd, waren zowel van praktische aard (de moeilijkheid om voldoende gekwalificeerde magistraten te vinden) als van principiële aard (het risico van rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid door uiteenlopende jurisprudentie).[22] Met name in dit laatste argument klonk de vrees door voor een te grote autonomie van de provinciale overheden, die misschien niet *de iure*, maar toch *de facto* de drie grote staatsfuncties zouden combineren, en zo al te veel herinneringen zouden oproepen aan de soevereine gewesten van het ancien régime.[23]

Het allicht meest fundamentele debat omtrent de decentrale instellingen betrof echter niet hun bevoegdheid of vormgeving, maar wel hun financiering. Artikel 110 introduceerde immers de provinciale fiscaliteit, op basis van vergelijkbare beginselen als het geval was voor de rijksfiscaliteit. Ook hieromtrent werd in het Nationaal Congres echter amper een fundamenteel debat gevoerd, net zomin als het geval was geweest in de grondwetscommissie. Veeleer werd gesleuteld aan de toepassing van basisbeginselen als het gelijkheids- en het legaliteitsbeginsel op provinciaal niveau. Een uitzondering hierop betrof de afwijzing van een amendement dat de wetgever de mogelijkheid bood tussen te komen in de heffing van provinciale belastingen, hetgeen werd beschouwd als 'renouveler tous les inconvénients du système de la centralisation, contre lequel on s'est élevé avec tant de fondement'.[24] Het concept van de fiscaliteit van de provinciale overheden zou pas in 1840 zijn intocht maken in het Nederlandse staatsrecht: tot dan gold de regel dat de kosten van het provinciale bestuur deel uitmaakten van de rijksbegroting.[25]

20 Huyttens 1844, II, p. 265-266.
21 Huyttens 1844, II, p. 274.
22 Huyttens 1844, II, p. 254-255.
23 Over het cruciale belang van het verlies van de rechterlijke functie op decentraal niveau voor de vestiging van de eenheidsstaat, zie Dölle 2006, p. 91/2015, p. 109. Onwillekeurig denkt men terug aan de heftigheid van de debatten over de organisatie van deelstatelijke administratieve rechtscolleges in België in de jongste decennia.
24 Huyttens 1844, II, p. 275. Het citaat is van Paul Devaux.
25 Artikel 143 Grondwet 1815. Zie over deze evolutie C.W. van der Pot, *Bestuurs- en Rechtsinstellingen der Nederlandse Provinciën*, Zwolle: Tjeenk Willink 1949, p. 244.

## 2 Lees maar, er staat wat er niet staat (en zelfs dat niet)

Minstens zo interessant als de discussie over min of meer expliciete aanvaardingen of verwerpingen van constitutionele bepalingen uit 1815, is de zoektocht naar de impliciete doch onmiskenbare afwijzing van een aantal visies van de toenmalige grondwetgever door zijn opvolger anno 1831.

Zeker is er ook een aantal expliciete afwijkingen te onderkennen. Denken we maar aan het onderscheid tussen artikel 3 van de Grondwet van 1815, dat de wijziging van de provinciegrenzen bij wet liet regelen, waar de grondwetgever van 1831, eveneens in artikel 3, een regeling krachtens de wet voldoende achtte. Minder doorzichtig, maar minstens even belangrijk, was de bepaling van de artikelen 47 en 108, die elke regeling inzake stemrecht voorbehielden aan de nationale wetgever, waar artikel 6 van de Grondwet van 1815 ter zake nog ruimte had gelaten voor enige 'constitutieve autonomie' van de provinciale en plaatselijke besturen, die de bevoegdheid kregen de uitoefening van het stemrecht en de mogelijkheid om deel te nemen aan het decentrale bestuur te regelen bij eigen reglementen. Ook van de zachtere vorm van provinciale zelforganisatie, bedoeld in artikel 130 van de Grondwet, namelijk de oprichting van een provinciale adviescommissie om de koning bij te staan bij het bepalen van het aantal leden van de Provinciale Staten en hun verdeling over de ridderschappen, de steden en de landelijke stand, verdween in dezelfde beweging uit de Grondwet van 1831.

In hetzelfde register kan de regeling inzake bestuurlijk toezicht van artikel 108 van de Belgische Grondwet beschouwd worden als een impliciete reactie op de bemiddelings- en toezichtsregeling van artikel 69 van de Grondwet van 1815:

> 'De Koning beslist alle geschillen, welke tusschen twee of meer provinciën zouden mogen ontstaan, wanneer Hij dezelve in der minne niet kan bijleggen.'[26]

Meer fundamenteel was echter de volledige verdwijning van een groot aantal bepalingen inzake de provincies uit de Grondwet van 1831.

In eerste instantie kan daarbij worden gedacht aan de bepalingen die de koning oplegden bij allerhande benoemingen in de mate van het mogelijke ingezetenen van de verschillende provinciën aan te stellen. Dergelijke bepalingen golden, zoals hiervoor reeds is vermeld, voor de Raad van State (artikel 71), maar ook voor de Hoge Raad (artikel 175) en de Algemene Rekenkamer (artikel 202). Op hun beurt kregen de leden van de Provinciale Staten in artikel 144 van de Grondwet de vingerwijzing de door hen te verkiezen leden van de Staten-Generaal 'zoo veel doenlijk uit alle oorden van hunne Provincie' te

26 Artikel 148 kende de Provinciale Staten een vergelijkbare bemiddelings- en toezichtfunctie toe ten aanzien van de lokale besturen.

verkiezen. Men zoekt vergeefs naar parallelle bepalingen in de Belgische Grondwet van 1831.

Opmerkelijk is verder de laconiekere omschrijving van de provinciale bevoegdheid in de Belgische Grondwet. De grondwetgever van 1831 nam immers genoegen met de overname van de open omschrijving van de provinciale bevoegdheid in bewoordingen die enigszins te vergelijken vielen met die van artikel 146 van de Grondwet van 1815. De afdeling 'Van de macht der Staten Provinciaal' bestond echter niet enkel uit deze bepaling, maar omvatte de artikelen 143 tot en met 153. Naast de open bevoegdheidsomschrijving van de provinciale raden kregen deze door de grondwetgever van 1815 ook een aantal taken *verbatim* opgedragen, zoals de uitvoering van een aantal nationale wetten (artikel 145), een initiatiefrecht inzake openbare werken (artikel 150) en een algemeen recht om de belangen van hun provincie te verdedigen bij de koning en de Staten-Generaal (artikel 151).[27] Het erg gedetailleerd uitgewerkte hoofdstuk 'Van den Waterstaat' preciseerde ook de rol van de provincies als medebeheerder (artikelen 218-220) en toezichthouder (artikelen 221-223). Tegenover deze taken stond ook een specifiek financieringsmechanisme (artikel 225), dat het ontbreken van een provinciale belastingbevoegdheid moest compenseren.

Volledigheidshalve kan ook nog worden verwezen naar de specifieke rol van de Provinciale Staten bij de registratie van adeldom (artikel 63 Grondwet 1815), een bepaling die veel van haar relevantie verloor door de opheffing van elk standsonderscheid door artikel 6 van de Grondwet van 1831. Fundamenteler, minstens in de symbolische orde, is de bepaling van artikel 55, die de eedaflegging van een nieuwe koning voor de Staten-Generaal liet volgen door een hulde van de nieuwe vorst door de Provinciale Staten (artikel 55 Grondwet 1815). Een soortgelijke bevestiging van de loyaliteit van de provinciale instanties werd door de Belgische grondwetgever niet nodig geacht – een duidelijke indicatie van het belang dat deze aan de provinciale instellingen meende te moeten hechten.

Geen spoor van dit alles in de Grondwet van 1831 – al gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat de meeste van deze bepalingen ook geen echte blijvers waren in het Nederlandse staatsrecht. De provinciale autonomie bij het bepalen van de voorwaarden tot het uitoefenen van het kiesrecht sneuvelde reeds bij de grondwetsherziening van 1840. In 1848 maakten Thorbecke c.s. een einde aan de min of meer gewaarborgde vertegenwoordiging in de hoge colleges van staat, aan het bestaan van de provinciale gerechtshoven en aan de adviescommissies met betrekking tot de opvang van de Provinciale Staten. De provinciale bevoegdheden inzake de waterstaat werden eveneens beperkt, en een tweede beweging in dezelfde zin vond plaats in het kader van de grondwetsherziening van 1917, die ook een einde maakte aan de provinciale taak om conflicten tussen lokale overheden te beheersen. Het

27 Artikel 160 kende de lokale besturen een vergelijkbare vertegenwoordigingsfunctie toe ten aanzien van de koning en de Provinciale Staten.

langst, namelijk tot de herziening van 1983, overleefde de algemene bevoegdheid van de provincies om zich op te werpen als woordvoerders van de provinciale belangen.

Anders gezegd, de keuze van de Belgische grondwetgever van 1831 om het relatieve belang van de provinciale instellingen in de algemene staatsstructuur te beperken, werd uiteindelijk gevolgd door zijn Nederlandse evenknie. Daarbij mag gerust de vraag worden gesteld of, naast de invloed van de Grondwet van 1815 op die van 1831, ook de invloed van de Grondwet van 1831 op de evolutie van die van 1815 geen nader onderzoek verdient. Het antwoord is ongetwijfeld positief, ook al valt een en ander buiten de grenzen van deze bijdrage.

Dit perspectief biedt echter niet de enig mogelijke verklaring – er is ook een andere denkbaar. Bij de totstandkoming van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden ontzag koning Willem I de provincialistische opinie tot op zekere hoogte, onder meer door het behoud van de genoemde vertegenwoordigingsfunctie, door echo's van de aloude standenvertegenwoordiging en door het behoud van overgeleverde terminologie.[28] Een en ander stond echter op gespannen voet met de moderniserende en centraliserende tendensen in diezelfde grondwettekst. Zo bekeken, kan de tot op grote hoogte parallelle evolutie van beide grondwetten worden geïnterpreteerd als de natuurlijke ontwikkeling van eenzelfde constitutionele uitgangspositie – met dien verstande dat zij door de omstandigheden van de geschiedenis, en duidelijk tegen de wil van de auteurs van de Grondwet van 1815, in twee afzonderlijke landen plaatsvond.

Ook de artikelen die de zuiveringsactie van de grondwetgever van 1831 formeel overleefden, ondergingen echter soms een subtiele, maar relevante bijsturing. Een mooi voorbeeld daarvan wordt geleverd door het eerste artikel van beide grondwetten. Waar artikel 1 van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden de provincies opsomt in een protocollaire volgorde, die geïnspireerd is op hun statuut in het ancien régime,[29] kiest de grondwetgever van 1831 voor een alfabetische opsomming van de bestaande provincies.[30] Hij voegt er echter veelbetekenend aan toe:

> 'De wet kan, zo daartoe reden bestaat, het grondgebied verdelen in een <u>groter</u> aantal provinciën.' (onze onderstreping)

28 E. Witte, 'De Belgische provinciewet in 1836 in het licht van de spanningsvelden van de transitieperiode 1790-1840', in: I. Nijenhuis, J. Roelevink & R. Sluijter (red.), *De leeuw met de zeven pijlen. Het gewest in het landelijk bestuur*, Den Haag: ING 2010, 34-37.

29 G. Hooykaas, 'Oude tradities en republikeinse reflexen na 1813', in: I. Nijenhuis, J. Roelevink & R. Sluijter (red.), *De leeuw met de zeven pijlen. Het gewest in het landelijk bestuur*, Den Haag: ING 2010, p. (111) 112.

30 Zie hierover E. Bernimolin, *Les institutions provinciales et communales de la Belgique. Traité théorique et pratique*, Brussel: Larcier 1891, p. 64.

Met andere woorden: er bestaat een minimumdrempel voor het aantal provinciën, namelijk negen.[31] Op het eerste gezicht klinkt deze bepaling als een soort *standstill*-bepaling *avant la lettre*, een minimale drempel inzake decentralisatie en provinciale autonomie.[32] Een tweede, niet noodzakelijk onverenigbare interpretatie van de grondwettekst legt de nadruk op het voorlopige karakter van de verhoudingen in 1831 en biedt de wetgever de mogelijkheid bijkomende provinciale structuren te creëren, wanneer bijkomende delen van het koninkrijk zich bij de nieuwe staat zouden willen aansluiten. Het belang van deze visie kan echter worden betwijfeld als men vaststelt dat tussen 1830 en 1839, toen de gehele provincies Limburg en Luxemburg ongedeeld onder Belgisch gezag stonden, onder uitzondering van de hoofdsteden Maastricht en Luxemburg, geen dergelijke splitsing is doorgevoerd en de 'scheiding der Limburgen' c.q. 'Luxemburgen' pas het gevolg zou worden van het Verdrag der XXIV Artikelen in 1839.[33] Dat een eventuele overgang van Zeeuws-Vlaanderen onder Belgisch gezag aanleiding zou hebben gegeven tot de creatie van een bijkomende provincie, klinkt niet zo waarschijnlijk.

Er is echter nog een derde lezing mogelijk, die nauwer aansluit bij de tijdgeest van de vroege negentiende eeuw. In die lezing dient artikel 1 vooral beschouwd te worden als een grondwettelijke vergrendeling van de opdeling van oude machtige vorstendommen, met name het graafschap Vlaanderen en het hertogdom Brabant. Het herstel van hun integriteit was nog door J.-J. Raepsaet gesuggereerd in de grondwetscommissie van 1815, maar afgeblokt door de opiniemakers uit West-Vlaanderen, die de positie van Brugge als provinciehoofdstad wensten veilig te stellen.[34] Tegen die 'federalistische' geest wenste de grondwetgever van 1831 zich in ieder geval bij voorbaat teweer te stellen.[35] In dezelfde logica paste ook de keuze van de wetgever in 1836 om de provinciale autonomie niet op de spits te drijven, maar in ruil wat verder te gaan in de uitwerking van de gemeentelijke autonomie.[36]

31 Wigny 1952, I, p. 76.

32 O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Luik: Dessain 1906, II 235; Bernimolin 1891, p. 64, die zelfs 'un magnifique hommage à leur caractère historique' leest in deze bepalingen, die de negen provincies tot 'constitutionnellement indestructibles' maakt – ongeveer het tegendeel van de eigenlijke inhoud van de grondwetsbepaling in kwestie.

33 De enige concrete discussie over een mogelijke toename van het aantal provincies betrof het statuut van het Doornikse, dat historisch gezien niet tot Henegouwen behoorde, maar een autonoom statuut kende in het ancien régime. In 1831 hoopten sommigen dit te herstellen.

34 Rogghe 1939, p. 119. Over de delicate verhouding tussen de oude provinciën en de revolutionaire departementen kan nog steeds verwezen worden naar Ch. Berlet, *Les Provinces au XVIIIième siècle et leur division en départements, essai sur la formation de l'unité française*, Parijs: Bloud 1913.

35 Wigny 1952, II, p. 812.

36 Witte 2010, p. 38.

## 3 De terugkeer van de getrapte verkiezing

In grote lijnen zijn de Belgische grondwetsbepalingen inzake decentralisatie en lokale autonomie (de oorspronkelijke artikelen 1, 31 en 108) van een voorbeeldige stabiliteit gebleven doorheen de jaren. Op minder relevante kleine aanpassingen na onderging, tot de grote staatshervormingsgolven van de late twintigste eeuw, enkel artikel 108 (nu 162) in 1921 een wezenlijke wijziging door de toevoeging van een regeling inzake intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking. Het zou ook interessant zijn deze kwestie vanuit het perspectief van de Nederlands-Belgische rechtsvergelijking te bekijken, al was het maar omdat soortgelijke vraagstukken ongeveer gedurende dezelfde periode in beide landen op de agenda stonden. Een direct verband met de Grondwet van 1815 is hier echter niet voorhanden, zodat dit thema buiten het kader van ons onderzoek valt.

Er is echter wel een andere grondwetsherziening geweest, die met enige goede wil beschouwd kan worden als een late beïnvloeding van de Belgische grondwetgever door de geest van de Grondwet van 1815. We hebben het hier dan over de hervorming van de Senaat in 1893 en de terugkeer van het concept van de indirecte verkiezing.

Zoals bekend, was een van de sluitstukken van de Grondwet van 1815 de benoeming van de leden van de Tweede Kamer door de Staten van de Provinciën, op basis van een in artikel 79 van de Grondwet[37] vastgelegde verdeelsleutel. Deze werkwijze had weliswaar de grondwetsherziening van 1840 overleefd, maar niet die van 1848. Toch keerde het instrument van de getrapte verkiezing toen langs een andere weg terug in de constitutionele orde.

Inderdaad werden de leden van de Eerste Kamer tot dan op basis van artikel 80 van de Grondwet[38] voor het leven benoemd door de koning. Een dergelijke versterking van de koninklijke invloed op de wetgevende macht paste niet langer in de constitutionele opvattingen van de generatie van Thorbecke, zodat afscheid werd genomen van de benoemde Eerste Kamer. Voortaan zou dit gremium worden samengesteld uit leden die werden verkozen door de Provinciale Staten onder de hoogst aangeslagenen van elke provincie (artikel 78). In grote lijnen bleef deze werkwijze in Nederland bewaard tot heden, met dien verstande dat sinds 1921 de verkiezing formeel genomen niet meer gebeurt door de Provinciale Staten als dusdanig, maar door hun leden.

Welnu, in het kader van de constitutionele evenwichtsoefening die de invoering van het algemeen (meervoudig) stemrecht in 1893 was, wenste de conservatieve regering-Beernaert een aantal veiligheidsmechanismes in te bouwen om te vermijden dat deze innovatie al te radicale gevolgen zou hebben voor de samenstelling van het parlement. Een en ander impliceerde ook een versterking van het tweekamerstelsel. Daarbij paste ook de

37 Na 1840 artikel 81.
38 Na 1840 artikel 82.

invoering van de provinciale senatoren, een nieuwe categorie van senatoren, die zouden worden aangeduid door (maar niet uit) de provincieraden. Op die manier wenste Beernaert ook de polarisatie tussen de verschillende landsdelen onder controle te houden en te garanderen dat politieke formaties die in bepaalde landsdelen geen directe vertegenwoordiging konden krijgen, toch konden rekenen op een vorm van indirecte vertegenwoordiging.[39] In die zin kan de invoering van de provinciale senatoren beschouwd worden als een oefening in dezelfde richting als de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1899. De getrapte verkiezing had echter alle kenmerken van een politiek compromis, want sommige partijgenoten van Beernaert hoopten deze werkwijze te veralgemenen, om zo het concept van de *Sénat conservateur* voluit te laten gelden.[40]

Voor de figuur van de provinciale senatoren had Beernaert onmiskenbaar zijn inspiratie gezocht en gevonden in het Nederlandse constitutionele recht,[41] al blijkt uit de parlementaire debatten dat hij zijn blik niet enkel over de noordgrens had gericht. Ook Franse, Zwitserse en Amerikaanse voorbeelden waren nader onderzocht, wat onder meer leidde tot een denkpiste waarbij ook de gemeenteraden betrokken zouden worden bij de samenstelling van de Senaat.[42] Het Nederlandse model bleek echter bepalend te zijn, onder meer met betrekking tot het afwijken van de strikte proportionaliteit tussen de provinciale bevolkingsaantallen en het aantal aan te duiden provinciale senatoren.[43] Anderzijds leerde men ook graag uit minder gelukkige ervaringen in Nederland, reden waarom men een voldoende talrijke Senaat wenste, die werkelijk in staat was tegengewicht te bieden aan de Kamer. Het voornaamste verschil tussen beide stelsels was echter de afwezigheid van minimale cijnsverplichtingen om verkozen te zijn als provinciaal senator.[44] Bij nader toezien was dit onderscheid echter minder belangrijk dan het leek, nu de vrijstelling van cijnsverplichtingen enkel gold voor de provinciale senatoren, en dus niet voor de grote meerderheid van de rechtstreeks verkozen senatoren. Kortom, Beernaert had het volste vertrouwen in het Nederlandse model:

> 'De même chez nos voisins de Hollande; les Etats provinciaux y font d'excellents choix, et nul de vous n'a jamais ouï dire, je pense, que la première chambre y serait inférieure à l'autre ou que ceux qui en font partie devraient leur nomination à je ne sais quelles inavouables compromissions.'[45]

39 M. Libon & J.-P. Nandrin, 'De Senaat 1893-1918', in: V. Laureys & M. Van den Wijngaert (red.), *De geschiedenis van de Belgische Senaat 1831-1995*, Tielt: Lannoo 1999, p. 95.
40 Zie bijvoorbeeld de tussenkomst van het Brugse Kamerlid Visart de Bocarmé, aangehaald in *Pasin.* 1893, p. 388.
41 Libon & Nandrin 1999, p. 95.
42 *Pasinomie* 1893, p. 390-393.
43 *Pasin.* 1893, p. 391.
44 Libon & Nandrin 1999, p. 99. Zie ook *Pasin.* 1893, p. 390.
45 *Pasin.* 1893, p. 397.

Reeds tijdens de parlementaire besprekingen van 1893 werd gesuggereerd dat de invoering van een getrapte verkiezing de voorbode was van een vorm van (provinciaal) federalisme, misschien zelfs van een terugkeer naar de oude vorstendommen. Het was de Brusselse liberale senator Vaucamps die ter zake het hevigste fulmineerde, daarbij ongetwijfeld ook geïnspireerd door een enigszins ongelukkige reactie van eerste minister Beernaert.[46]

Vaucamps had meer gelijk dan hij kon vermoeden: het kan immers betwijfeld worden of de huidige deelstaatsenatoren in België op dezelfde wijze zouden bestaan wanneer zij niet waren voorafgegaan door hun provinciale collega's, van wie zij ook de plaats hebben ingenomen.

## 4 Conclusie

In de eerste helft van de twintigste eeuw nam de frequentie van verwijzingen naar de Nederlandse visie op decentralisatie niet bepaald toe. In het verslag van het Studiecentrum tot hervorming van den Staat van 1937 werd weliswaar gealludeerd op de Nederlandse praktijk van gemeentefusie,[47] en een enkeling zocht zelfs inspiratie in het Nederlandse model van de burgemeester-ambtenaar,[48] maar het was zeker niet zo dat in eerste instantie naar het Noorden werd gekeken om modellen te vinden voor de broodnodig geachte nieuwe inrichting van de Belgische staatsstructuur.

Het was pas het laatste derde van diezelfde eeuw dat de Nederlandse inspiratie weer aan belang zou winnen voor het publiekrecht in België, onder meer via de overname van concepten als de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook inzake decentrale overheden wordt sindsdien vaker gekeken naar Nederlandse ervaringen. De themata van de gemeentefusie en de provinciale herinrichting kunnen ter zake niet onvermeld blijven. Intussen had het Belgische staatsrecht echter een fundamentele wijziging ondergaan door de sluipende keuze voor een federale staatsinrichting. Aan Nederlandse zijde betekende de volledige herwerking van de Grondwet in 1983 dan weer een essentiële verandering in het constitutionele kader. Volgens sommigen leidden deze uiteenlopende evoluties er zelfs toe dat de provincies in Nederland en België qua positie en bevoegdheden amper nog vergelijkbaar zijn.[49]

Op zichzelf genomen, is deze stelling kennelijk al te boud. Vanuit het perspectief van de Grondwet van 1815 bekeken, kan zij echter moeilijk worden tegengesproken. Hoe dan

46 *Pasin.* 1893, p. 396.

47 Studiecentrum tot hervorming van den Staat, *De Hervorming van den Staat*, Brussel: 1937, p. 444.

48 Studiecentrum tot hervorming van den Staat 1937, p. 457. De enkeling in kwestie was Robert de Man, christendemocratisch volksvertegenwoordiger voor Roeselare, die gedurende vele jaren gemeentesecretaris was geweest.

49 H. Sietsma, 'Korte schets van de geschiedenis van de provincies', in: A. Seinstra & H. Sietsma (red.), *Provincies van binnen en van buiten*, Nieuwegein: Réunion 2012, p. 13.

ook was het momentum voor een hernieuwde dialoog met dit constitutionele document voorbij wanneer België het toneel werd van een diepgravend debat over zijn institutionele toekomst. Als de Grondwet van 1815 vandaag nog relevant is voor de Belgische constitutionele praktijk inzake decentralisatie, is dat vooral vanuit historisch perspectief – en voor een 200-jarige is dat niet abnormaal, en zelfs niet onverdienstelijk.

# Soevereiniteit zo moeizaam gewonnen, zo geleidelijk geronnen?

*Grondwet 1815: het bestuur van de internationale betrekkingen. Een perspectief van 1615 tot 2015; van bestand tot E(M)U*

*Aalt Willem Heringa*

## 1 Inleiding

Aanleiding van deze bijdrage is de herdenking van 1815! Het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden als uitkomst van besluiten van de toenmalige grootmachten. Centraal staat in dat verband het bestuur van de internationale betrekkingen toen en nu, 200 jaar later. In deze bijdrage wordt het zoeklicht 'iets' uitgebreid door ook, vanuit 1815, als het ware 200 jaar terug te kijken. Tweehonderd jaar eerder was immers de soevereiniteit van de toenmalige Republiek *in statu nascendi*.

Buitenlandse betrekkingen en soevereiniteit zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en waren dan ook verweven toen zo'n 400 jaar geleden de soevereiniteit van de republiek leek te worden gevestigd. Dat was mede mogelijk door de erkenning en de daarbij verleende steun van de toenmalige grootmachten (vorsten) dat de republiek internationale relaties aan kon gaan. Het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden in 1815 was in wezen evenzeer de uitkomst van besluiten van de negentiende-eeuwse grootmachten. Die soevereiniteitslijn gekoppeld aan het voeren van internationale betrekkingen staat centraal in deze bijdrage. Een flitsgeschiedenis van 400 jaar met andere woorden, over gewonnen soevereiniteit en de betrekkelijkheid daarvan heden ten dage. De rode draad zal zijn dat de soevereiniteit betrekkelijk was en dat we ons moeten afvragen of we er nu wel echt (of echt veel) op hebben ingeleverd. Juridisch gezien zijn er zeker meer belemmeringen voor nationaal soeverein gezag en wetgevers, maar feitelijk is het de vraag of er wel is ingeleverd op soevereiniteit. De groei van de verzorgingsstaat heeft tot meer macht van regeringen en wetgevers geleid. Internationalisering knabbelt daar weer wat van af doordat er bepaalde grenzen worden getrokken of zijn ontstaan. Het buitenlands beleid is er bepaald niet minder omvangrijk op geworden, en buitenlands en EU-beleid is in aanzienlijke mate ook binnenlands beleid.

## 2 Grondwet 1815

In de Grondwet van 1815 stonden anders dan nu in de Nederlandse Grondwet niet erg veel bepalingen over het opperbestuur van de buitenlandse betrekkingen, de/een internationale rechtsorde of verdragen. Dat de koning het opperbestuur toekwam van de buitenlandse betrekkingen kwam in 1848 pas met zoveel woorden in de Grondwet en was vanzelfsprekend in 1815. Artikel 58 bepaalde in 1815 nog slechts dat de koning het recht heeft om verbonden en verdragen te doen sluiten en bekrachtigen, waarvan de Staten-Generaal in kennis worden gesteld zodra de koning oordeelt dat het belang en de zekerheid van het Rijk zulks toelaten.[1]

Verder bepaalde artikel 57 dat de koning oorlog verklaart en vrede maakt. Hij geeft daarvan wel kennis aan de Staten-Generaal. Deze beide bepalingen kwamen grotendeels ook in de Grondwet van 1848 terug: in de artikelen 56 en 57. En verder gaven in 1815 de artikelen 203 en 204 e.v. tal van regels over de krijgsmacht, nationale militie, over vrijwilligers en lotelingen. In de Grondwet van 1815 werd die van 1814 nagevolgd dat de koning oorlog verklaart en vrede maakt. Dat onderdeel leidde al in 1814 tot debat, omdat dat recht onder de vorige staatsregelingen aan het wetgevend lichaam had behoord![2] Er was vanuit 'democratisch' perspectief dus sprake van een teruggang. Maar wel een die in lijn lag van de perceptie dat de soevereiniteit van het koninkrijk gelijk was aan het soevereine gezag van de koning. Staat en koning waren een.

Daarnaast bevatte de Grondwet van 1815 een regeling voor verdragen die zagen op afstand of ruiling van grondgebied: dienaangaande was instemming van de Staten-Generaal vereist, waarmee 'blijkbaar die van de wetgevende macht (was bedoeld)', aldus Buijs.[3] In 1815 concentreerde het debat zich op deze bepaling omdat blijkbaar 'afstand van grondgebied' in vredestijd wel langs de Staten-Generaal moest, maar in oorlogstijd niet. Vanuit Belgische zijde werd dat riskant gevonden.[4]

Deze bepaling werd in 1848 uitgebreid en er werd aan toegevoegd dat ook verdragen die wettelijke rechten betroffen de instemming van de Staten-Generaal behoefden. Daarmee was de reikwijdte van parlementaire instemming voordat ratificatie kon plaatsvinden

1 In de Schets van Van Hogendorp luidde artikel 4 als volgt: 'De Souvereine Vorst verklaart oorlog en maakt vrede. Hij sluit verbonden, alsmede verdragen van vrede en koophandel en anderen. Hij bekrachtigt dezelve. Hij draagt vervolgens aan de Staten-Generaal voor de middelen om de ingegane voorwaarden te vervullen.' In de Grondwet van 1814 werd deze bepaling gesplitst en werd de laatste zin geschrapt.

2 J. Heemskerk, *De praktijk onzer grondwet*, Utrecht, 1881, p. 73-74.

3 J.T. Buijs, *De Grondwet, Toelichting en kritiek, Eerste Deel*, Arnhem, 1883, p. 213.

4 T.M.C. Asser, *Het bestuur der Buitenlandsche Betrekkingen volgens het Nederlandsche Staatsrecht*, Amsterdam, 1860, p. 76. Zie ook: J.R. Thorbecke, *Aantekening op de Grondwet, Eerste Deel, Tweede Uitgave*, Amsterdam, 1841, p. 121,

plotsklaps enorm opgerekt.[5] Bedoeling was, aldus Buijs, om een einde te maken aan de tot dan toe bestaande anomalie dat de koning per traktaat eenzijdig kon vernietigen wat de wetgever geschapen had.[6] Oogmerk van de toevoeging over wettelijke rechten was te voorkomen dat de koning door het sluiten van verdragen inbreuk zou kunnen maken op de rechten die aan de wetgevende macht waren toegekend, wederom aldus Buijs.[7] Pas in 1848, zo kan gezegd worden, werd het fundament gelegd voor de huidige regeling in de Nederlandse Grondwet over het opperbestuur van de buitenlandse betrekkingen – zij het dat de notie van opperbestuur inmiddels is vervangen door die van de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde –, over de goedkeuringsprocedure van verdragen, en over het perspectief dat verdragen wettelijke rechten konden betreffen. Maar dat was pas zo in 1848! En volgens Buijs ging het daarbij om verdragen die de geldende wet veranderen, regels die staatsrechtelijk alleen door de wetgever geregeld kunnen worden en/of verbintenissen betreffen waarvan de uitvoering afhangt van een daad van de wetgever.[8] Het voorbeeld van dat laatste was een verdrag waarin de koning betaling van een geldsom had afgesproken, met als gevolg dat het parlement zich gedwongen voelde (in zijn wettelijke rechten aangetast) om betaling daarvan mogelijk te maken.[9]

Kortom, begin negentiende eeuw bestond inderdaad het beeld van een vroeg-negentiende-eeuwse staat met een monarchie. Net als in Groot-Brittannië, waar het prerogatief van de verdragssluiting (zonder bemoeienis van het parlement) nog tot zeer recent voortduurde (zij het dat het de facto werd uitgeoefend door de premier), kwam het beheer van de internationale betrekkingen toe aan de koning. En dat gebeurde destijds nog zonder ministeriële verantwoordelijkheid. Anders dan in de kort daarvoor tot stand gekomen Amerikaanse Grondwet (waar voor de Senaat een recht van 'advice and consent' was neergelegd voor verdragen) kwam aan de Staten-Generaal slechts het recht toe in kennis te worden gesteld indien en wanneer het belang en de zekerheid van het Rijk dat toelieten. Dat veranderde pas, zoals zoveel andere zaken, in de Grondwet van 1848.

Om erg veel verdragen ging het overigens ook niet: voor de periode 1815 tot en met 1830 ging het om acht verdragen. Nog op basis van de Grondwet van 1814 was het eerste verdrag dat de koning sloot de toetreding tot de vier Mogendheden Overeenkomst (Groot-Brittannië, Oostenrijk, Rusland en Pruisen), inhoudende de daadwerkelijke samenvoeging

5 Asser (1860) behandelt nog het standpunt dat ook onder de Grondwet van 1815 de koning bij verdrag niet kon derogeren aan wetgeving. (p. 81 e.v.). Ik laat dat verder in het midden, omdat die kwestie niet gespeeld lijkt te hebben in de periode tussen 1815 en 1840.

6 Buijs 1883, p. 213.

7 Buijs 1883, p. 211. Zie ook Thorbecke 1841, p. 123.

8 Buijs 1883, p. 209.

9 Buijs 1883, p. 210. Zie ook Heemskerk 1881, p. 62. Heemskerk vermeldt dienaangaande ook het voorbeeld van een verdrag uit 1872 met België over de indijking van het Zwin, dat (ten onrechte) niet aan de goedkeuring van de Staten-Generaal was onderworpen, hoewel dat verdrag aan de staat de bekostiging van die indijking oplegde.

van Noord- en Zuid-Nederland. Daarna werd in 1815 bij een in Wenen gesloten traktaat door Willem I (die alvast optrad als Koning der Nederlanden) de uitbreiding van het grondgebied bevestigd. Dit traktaat werd gehecht aan de akte van het Weense Congres, waartoe koning Willem I in oktober 1815 toetrad.[10] Asser schreef daarover als volgt: 'Zoo werd aan den staatsregterlijken toestand, door de Grondwet van 1814 in het leven geroepen, een einde gemaakt, in den vorm van overeenkomsten tusschen den Souvereinen Vorst en vreemde Mogendheden gesloten, en wel, overeenkomstig de bepalingen zelve der Grondwet van 1814, geheel zonder de medewerking van de Vertegenwoordigers der Natie.'[11]

Zes van de gesloten verdragen gingen over grenzen en grensregelingen met Pruisen en Hannover. Verder was er een handelsverdrag met Denemarken en ten slotte een vriendschaps- en handelsverdrag met Colombia. In de parlementaire stukken bleek niet van enig debat. De verdragen werden ter kennis gebracht aan de Staten-Generaal, geheel in lijn met de Grondwet van 1815.

Tussen 1815 en 1830 gesloten verdragen

- Traktaat van vriendschap, scheepvaart en handel tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Colombia, 1829[12]
- Grensregeling tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Hannover, 1825[13]
- Grenstraktaat tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Hannover, 1824[14]
- Akte tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Pruisen betreffende de afschaffing van het recht van klauwengang (*ius compascui*) op de grenzen van Münster, 1823[15]
- Algemeen Proces-Verbaal nopens de grenslijnen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Pruisen, 1818[16]
- Verklaring betreffende het handelsverdrag met Denemarken, 1817[17]
- Grenstraktaat tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Pruisen, 1816[18]
- Grenstraktaat tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Pruisen, 1816[19]

10 Asser 1860, p. 74-75.
11 Asser 1860, p. 75.
12 https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/001223.
13 https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/001210.
14 https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/001207; www.statengeneraaldigitaal.nl.
15 https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/001204.
16 https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/001179.
17 https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/001164.
18 https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/001156. Zie voor de mededeling aan de Staten-Generaal: www.statengeneraaldigitaal.nl.
19 https://verdragenbank.overheid.nl/nl/Verdrag/Details/001147; www.statengeneraaldigitaal.nl.

Veel buitenlands beleid was er ook niet. Buitenlands beleid was diplomatie en contact met vooral andere hoven. Maar eerst: wie waren de ministers van Buitenlandse Zaken in de periode van 1815-1830?[20]

Van Hogendorp was de allereerste 'secretaris van staat' voor Buitenlandsche Zaken onder koning Willem I, en diende als zodanig slechts vier maanden (van 7 december 1813 tot 6 april 1814). Als zijn opvolger benoemde Willem I baron van Nagell van Ampsen. Hij zou dienen tot 1824 en daarmee op 16 september 1815 de eerste minister van buitenlandse zaken van het Verenigde Koninkrijk worden. Van belang is over hem te melden dat hij in 1823 deel uitmaakte van de delegatie die de later vastgelopen onderhandelingen met het Vaticaan voerde over een concordaat. Hij werd op eigen verzoek ontslagen na vijftig jaar 's lands dienst. Zijn opvolger is graaf van Reede, die slechts een jaar zou dienen tot mei 1825 en om gezondheidsredenen ontslag vroeg. Het jaar 1825 wordt volgemaakt door de eerste minister van Buitenlandse Zaken vanuit de Zuidelijke Nederlanden, te weten ridder de Coninck. Deze vraagt om dezelfde reden (gezondheid) aan het einde van hetzelfde jaar ontslag. De laatste minister van Buitenlandse Zaken van het Verenigde Koninkrijk is daarna baron Verstolk van Soelen, die tot 1841 zou dienen. Naar verluidt was zijn ontslag om gezondheidsredenen ingegeven door een meningsverschil met de inmiddels aangetreden koning Willem II. De laatste weigerde het verdrag te ratificeren waarbij Luxemburg in het Tolverbond zou worden opgenomen. Over Verstolk van Soelen schrijft Jurriaanse dat hij, conservatief van aanleg, de koning iedere verandering, ook de onbetekendste, ontraadt. Van Verstolk van Soelen is er ook een document gepubliceerd over de buitenlandse staatkunde van Nederland van begin 1829: de eerste nota buitenlands beleid, getiteld: 'Rapport over de Buitenlandsche Staatkunde der Nederlanden'.[21] Alle genoemde ministers hadden (uiteraard) een adellijke titel. Van Hogendorp was graaf, evenals van Reede; de Coninck was ridder en Van Nagell van Ampsen en Verstolk van Soelen waren baron. Boogman schreef daarover dat na 1815 de negentiende-eeuwse notabelenstand de toon bleef aangeven; de kern daarvan werd gevormd door adellijke en oud-regentenfamilies, die de exponenten waren van de oude en gevestigde belangen.[22]

Mogendheden waar ambassadeurs benoemd konden worden waren Amerika, Baden, Beieren, Denemarken, Frankrijk, Groot-Brittannië, de Hanzesteden, Hessen-Kassel, Italiaanse Mogendheden, Oostenrijk, Ottomanische Porte, Portugal, Pruisen, Rusland, Spanje, Saksen, Württemberg, Zweden en Zwitserland.[23]

---

20 Ontleend aan: M.W. Jurriaanse, *De Nederlandse Ministers van Buitenlandse Zaken, 1830-1900*, Den Haag, 1974.

21 H.T. Colenbrander, *Gedenkschriften IX, Band 2, RGP 37*, p. 442-513, zie http://resources.huygens.knaw.nl/retroboeken/gedenkstukken/#view=imagePane.

22 J.C. Boogman, *Bijdragen en Mededelingen van het Historisch Genootschap, Achtergronden en algemene tendenties van het buitenlands beleid van Nederland en België in het midden van de 19e eeuw*, deel 76, p. 43 e.v., 55.

23 Jurriaanse 1974, p. 21.

De aangehaalde eerste nota buitenlands beleid, weliswaar bestemd voor de koning en niet voor het parlement, was zoals gezegd van de hand van Verstolk van Soelen en heette 'Rapport over de buitenlandsche staatkunde der Nederlanden van 23 januari 1829'. Kennelijk had de koning al in 1825 om een dergelijk document gevraagd, maar was dat verzoek, waarschijnlijk ook door de wisselingen van het ambt, in het ongerede geraakt. De ordening van het rapport was dat Verstolk allereerst de bloei van het gemenebest en het aanzien daarvan bij andere volken beschreef. Het voert te ver die nota hier uitgebreid te beschrijven, maar een korte samenvatting kan een beeld geven hoe het buitenlands beleid werd gepercipieerd. Als oorzaken van bloei werden onder meer genoemd: de vroege beschaving van de Nederlanders; de verwijderde ligging van Spanje; de ontdekking van Amerika en de vaart om Kaap de Goede Hoop; de godsdienstige hervorming; bloei der wetenschappen; de Hollandse en Vlaamse schilderscholen; handel en nijverheid; afwezigheid van militaire agressie en vooral eigen verdediging; en verdiensten der voorvaderen. Daarna volgde een lange opsomming van oorzaken van verval. Factoren die daar een rol speelden waren: de verbetering van de zaken in Engeland; de uitbreiding van de Pruisische monarchie; Ruslands beschaving door Peter I; de stilstand van het Ottomaanse Rijk; vergroting van Oostenrijk. Vervolgens: de Nederlanders konden de loop der dingen niet tegengaan én zij deden niet wat zij 'vermochten'. Ook noemde Verstolk de middelmatigheid der latere geslachten en de instabiliteit van de periode eind achttiende en begin negentiende eeuw. Hij geeft een sneer aan het Weense Congres onder de kop 'Aanmatiging der vijf hoven': de sluitende partijen waarborgden namelijk slechts 'eene huiselijke onafhankelijkheid der mogendheden van den tweeden en derden rang, zonder haar voor als nog weder in 't bezit te stellen van haren vorigen invloed en luister onder de volken'. Ook ziet hij de vertegenwoordigende regeringsvorm als een zwakte.

Na deze analyse van sterkten en zwakten volgde een beschouwing over het standpunt van het koninkrijk jegens de andere volkeren. Deze paragraaf betrof hoofdzakelijk een analyse van de voordelen van het nieuwe, in 1815 gevormde koninkrijk, zoals zijn regelmatige werking van de staatsregeling, de inwendige huishouding en de militaire en financiële krachten.

Vervolgens ging de auteur in op de nationale staatkunde die voor de buitenlandse betrekkingen het meest aangewezen is. Het gaat er daarbij om de binnenlandse instellingen te versterken, evenals handel, landbouw en fabrieken. En ook dient het buitenland op de hoogte te worden gesteld van ''t gene Nederland oplevert'. Het laatste aspect in dit verband betreft de samenstelling en houding van het Nederlandse corps diplomatique! Daarbij betreft het de financiering van de posten (vooral aan de belangrijke hoven) die beter dient te zijn. Voor de houding van de Nederlandse diplomaten aan de vreemde hoven zal het van belang zijn hen in te prenten 'dat het tijdstip van Hollandse vernedering reeds verwijderd is; dat het koninkrijk der Nederlanden eene hoogst aanzienlijke plaats vervult, en geene mogendheden wie zij ook zijn boven zich erkent in het staatkundige stelsel van

Europa, en dat onze instellingen zich in vijftien jaren ontwikkeld en bevestigd hebben. Hunne eerste gedachte zij steeds, dat wel verre van een nieuwe staat te zijn, het tegenwoordige koninkrijk slechts de gewijzigde voortzetting is van 't oude gemeenebest.'

Vervolgens gaat de nota meer in op het echte buitenlands beleid: handhaving van de algemene vrede in Europa; het ontwijken van het verbond van de vijf hoven (Pruisen, Rusland, Frankrijk, Engeland, Oostenrijk); het ondersteunen van de mogendheden van de tweede en derde rang als natuurlijke bondgenoten; een verbond met Engeland, met Oostenrijk en een ondergeschikt verbond met Pruisen en geen verbonden met Rusland en Frankrijk. Specifiek en gedetailleerd wordt ingegaan op de betrekkingen met Engeland als een soort natuurlijk bondgenoot (alleen Engeland is vertrouwelijk en speelt open spel). Cruciaal is wel dat men niet afhankelijk wordt van Engeland en geen verkoeling sticht in Parijs! Vervolgens komen Spanje, Portugal, Napels, de Kerkelijke Staat en Sardinië aan de orde, evenals Ostenrijk (men ziet graag de Oostenrijkse koelheid jegens ons wijken voor natuurlijke betrekkingen). En verder passeert een aantal andere staten de revue: Turkije, Barbarische mogendheden, Rusland, Zweden en Noorwegen, Denemarken, Pruisen, Duitse staten, Zwitserland, de Verenigde Staten, voormalige Spaanse bezittingen in Amerika, Mexico, Centraal-Amerika, Colombia, Haïti, Bolivia, Peru, Chili, de Verenigde Provinciën van Rio de la Plata, Banda Oriental, Brazilië, en (in vijf regels, omdat deze gebieden vallen onder het departement van Marine en Koloniën) Afrika en Azië.

Interessant is een slotparagraaf onder de titel 'Ministeriële verantwoordelijkheid': daarin breekt Verstolk van Soelen een lans voor ministeriële verantwoordelijkheid richting Staten-Generaal en voor een algemeen toezicht van de koning op de daden van de ministers. Maar zo, moest de auteur toegeven, dat stelsel vereist een wijziging van de Grondwet en dat is een hachelijke onderneming. Maar dat is geen argument ten aanzien van de vraag of verantwoordelijke ministers al dan niet stroken met het belang van Nederland. 'Geen wonder', zo besluit Verstolk van Soelen, 'dat omtrent zulk een onderwerp, even moeilijk in de bespiegeling als in de gevolgen, de denkbeelden zozeer uiteen lopen, doch het was van een te groot gewicht, om er de aandacht niet op te vestigen, en de gronden, vóór en tegen, niet aan te voeren, in overweging genomen, dat de vorsten en onderdanen voorbijgaan, en de instellingen alleen duurzaam zijn'.

Zoals uit het voorgaande blijkt, ging de nota grotendeels over de binnenlandse staat en analyseerde deze de krachten van het nieuwe koninkrijk. Verstolk van Soelen zei weinig over het buitenlands beleid. En waar erop werd ingegaan, sluit het aan bij de bevindingen van Boogman[24] dat Nederland een beperkt en terughoudend beleid voerde, zeer in tegenstelling tot België na 1830. Het leek ingegeven door handelsbelangen, een legalistische/morele benadering, en was niet van erg actieve aard omdat er ook geen grote bedreigingen waren.

24 ~~Boogman~~

Er was in de periode 1815-1830 wat gedoe met enkele katholieke bisschoppen in de Zuidelijke Nederlanden, vooral die uit Luik, over onder meer de nieuwe grondwetsbepaling over de gelijkstelling van alle godsdienstige gezindten. Dat verzet ebde weg toen Oostenrijk Willem I steunde.[25] Verder werd voor kroonprins Willem de Russische Anna Paulowna als echtgenote uitgekozen. Koch beschrijft[26] de internationale context waarin dit plaatsvond en de overweging van Willem I dat hiermee een tegenwicht werd geboden aan Pruisen. Ook was het een daad van buitenlands beleid dat kroonprins Willem (de latere Willem II) op 16 oktober 1830 België als soevereine staat erkende. Ook daarna bepaalden echter de toenmalige grootmachten de uitkomst: uit Rusland kwam geen hulp voor Willem I en evenmin uit Pruisen, en ook niet uit Oostenrijk. Frankrijk was niet wars van een zwakkere staat aan zijn noordelijke grenzen. En Londen gaf, vijftien jaar na de vestiging van het Koninkrijk der Nederlanden, ook al geen prioriteit aan dat land overzee. En in alle gevallen speelden interne prioriteiten en besognes in die landen zo hun rol.[27]

Het internationale steekspel werd vervolgd op de Conferentie van Londen van 1830. In het protocol dat daar werd aanvaard door de grote mogendheden stond dat men zich wilde inspannen voor de toekomstige onafhankelijkheid van België. Daarna volgde eind 1831 de Bases de Séparation (het Verdrag van de 18 Artikelen) en wat later het Verdrag van de 24 Artikelen. Het eerste werd door Willem I meteen aanvaard; het laatste pas in 1838. En in de tussenperiode had Willem I nog bevel gegeven tot een strafexpeditie.

## 3 Intermezzo: 1615

Tweehonderd jaar vóór 1815 zaten het huidige België, Luxemburg en Nederland precies middenin het twaalfjarig bestand dat duurde van 1609-1621. Het was de tijd van Johan van Oldebarnevelt en Hugo de Groot. En van de Zeventien Provinciën.

Ook begon met het bestand de rol van de republiek als een feitelijk erkende onafhankelijke mogendheid. Engeland en Frankrijk kregen een Nederlandse ambassadeur (al waren er wel diplomatieke meningsverschillen of zij wel als echte ambassadeurs konden gelden) en er werden diplomatieke betrekkingen aangegaan met het Ottomaanse Rijk (al in 1610), Marokko (24 december 1610) en de Republiek Venetië (31 december 1619). Het bestand werd overigens ontdoken door met Zuid-Amerika handel te drijven onder vreemde vlag.

Een belangrijk verdrag dat de republiek als zodanig sloot was het eerdergenoemde twaalfjarig bestand uit 1609. De koning van Spanje verklaarde echter met de Staten-Generaal

25 J. Koch, *Koning Willem I, 1772-1843*, Amsterdam, 2013, p. 307-308.
26 Koch 2013, p. 325-326.
27 Koch 2013, p. 461 e.v.

van de Verenigde Provinciën te hebben onderhandeld 'alsof zij vrij zijn'. Door deze fictie kon er een overeenkomst worden gesloten, maar werd tevens aangegeven dat Spanje de soevereiniteit niet erkende. De Staten meenden echter op hun beurt 'dat hun hoogheid en soevereiniteit in het verdrag van bestand zijn vastgelegd, en voelen zich sterk door de omstandigheid dat Engeland en Frankrijk hen als soevereine behandelen, al hebben zij dan ook geweigerd hen zélf uitdrukkelijk als zodanig te erkennen'.[28] Enkele jaren eerder, in 1587, ontlenen de Staten het belangrijk argument voor hun onafhankelijkheid aan het feit dat Frankrijk en Engeland hen als gelijkberechtigden hebben opgenomen in het Drievoudig verbond van 1596.[29] Met een verdrag van 1585 (tussen Engeland en de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, het eerste verdrag van de jonge republiek) werd met Engeland financiële en militaire steun afgesproken voor de opstand. Dat was wel in ruil voor Engelse zeggenschap op bestuurlijk en militair terrein én de (tijdelijke) overdracht van enkele pandsteden (Oostende, Brielle, fort Rammekens en Vlissingen), alsmede met twee zetels voor de Engelsen in de Raad van State! In 1616 loste Nederland de schulden af en kwamen de pandsteden weer terug.

Kortom, het begin van de Nederlandse soevereiniteit en internationale soevereiniteit kan grosso modo gesitueerd worden in de periode 200 jaar vóór 1815. Ook was het grondgebied van de Lage Landen van toen te vergelijken met dat van 1815.

Speciaal ter gelegenheid van het twaalfjarig bestand produceerde Claes Janszoon Visscher in 1609 een plattegrond van de Nederlanden in de vorm van een leeuw, de *Leo Belgicus*. Daarop werden alle zeventien provinciën als een geheel afgebeeld, vreedzaam naast elkaar levend dankzij het verstommen van het wapengekletter, gesymboliseerd door de afbeelding van de slapende god Mars rechtsonder.

Tweehonderd jaar later, na het Verdrag van Wenen, herrees de *Leo Belgicus* nog voor even. Tot 1830 (of als we de datum nemen waarop de koning de afscheiding accepteerde: 1839) en later verdween de personele unie met Luxemburg.

En al die gebeurtenissen vonden plaats mede (vooral) door bemoeienis van buiten (supranationale of internationale impact als het ware). De grote mogendheden erkenden België al in 1830; net zoals 200 jaar eerder de grote mogendheden de nieuwe republiek erkenden. Internationale machtspolitiek was daaraan niet vreemd uiteraard, evenals interne nationale overwegingen. De Engelsen lagen in de clinch met de Spanjaarden en wilden intern geen katholieke revival, dus lag steun aan de Nederlanden voor de hand. De Fransen zagen destijds ook graag een bondgenoot tegen de Spanjaarden.

28 J. Heringa, *De eer en hoogheid van de staat*, Groningen, 1961, p. 149-150.
29 Heringa 1961, p. 233.

## 4 Van 1815-2015?

Hoe zat het in 1815 met de rol van internationaal recht, soevereiniteit en supranationaliteit? Dat laatste begrip was een vreemde eend in de bijt. Het Westfaalse soevereiniteitsconcept was cruciaal en betrof soevereine monarchen en staten, en een gelijkstelling van beide. Verdragen werden door de monarch gesloten en oorlogen werden door hem gevoerd en verklaard. De Grondwet van 1815 verwoordde dat ook helder. Willem I was van mening dat zijn soevereiniteit aan de Grondwet voorafging en dus niet door haar beperkt werd of kon worden.[30]

Tweehonderd jaar later is de situatie drastisch veranderd: soevereiniteit wordt aan de staat gekoppeld en niet aan de koning. Zelfs de interne soevereiniteit (het hoogste gezag ín de staat) is niet (meer) de koning, maar de grondwetgever. De uitoefening van soevereiniteit (en misschien zelfs de definitie ervan) is juridisch en feitelijk sterk beperkt door ontwikkelingen in internationaal recht, door grondwettelijke voorrang voor verdragen, door globalisering en door het Europese recht. En dat zijn in wezen ontwikkelingen van de laatste zeventig jaar (sinds de introductie van wat sinds 1983 de huidige artikelen 90, 93 en 94 van de Nederlandse Grondwet zijn en sinds de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap en de doorontwikkeling naar de Europese Unie post-Lissabon en de Europese Monetaire Unie).

Nu, 200 jaar na 1815, waren er op 29 april 2015 volgens de verdragenbank 5135 voor Nederland geldende verdragen; 7837 verdragen staan er in als we het vinkje 'nu geldend voor Nederland' uitzetten. Precies een jaar eerder, op 29 april 2014, golden er 5058 verdragen. In 2015 kwamen er de eerste vier maanden 19 verdragen bij. Zoals gezegd sloot het koninkrijk 8 verdragen in de periode tussen 1815 en 1830. De resterende zeventig jaar van die eeuw kenden 86 verdragen. In de periode tussen 1950 en 2015 werden er 7187 verdragen gesloten.

Ook in de rechtspraak zien we de aantallen zaken waarin verdragen een rol spelen toenemen: pasten ze in 1993 nog in een boekje,[31] over 2014 leverde de zoekterm 'verdrag' op www.rechtspraak.nl 2456 uitspraken op. Het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) scoorde 1435 keer, en de EU 208 keer. Dat is nog een relatief klein aantal op de 1,7 miljoen uitspraken per jaar, maar evenzo cruciaal is dat er zaken tussen zitten die voor het nationale recht en de rechtsontwikkeling van eminent groot belang zijn (geweest).

De rol van het parlement is eveneens veranderd: toegenomen én afgenomen. Toegenomen door de vestiging, de ontwikkeling en het gebruik van de ministeriële verantwoorde-

30 L. Wils, 'Het Verenigd Koninkrijk van koning Willem I (1815-1830) en de natievorming', *BMGN* 1997, afl. 4, p. 511.

31 A.W. Heringa & J.G.C. Schokkenbroek, *Repertorium Nederlandse Rechstpraak Mensenrechtenverdragen*, Leiden, 1993.

lijkheid, en door de rol die de Staten-Generaal speelt bij de goedkeuring van verdragen. Afgenomen omdat veel voor Nederland relevant beleid en regelgeving elders, in internationale gremia, wordt gemaakt. Daar is dan wel meestal een minister of een nationale diplomaat bij, maar vanwege de eigen dynamiek van internationale onderhandelingen en besluitvorming, en helemaal als er sprake is van meerderheidsbesluitvorming, is de parlementaire inbreng minder en minder effectief (veel meer op afstand) dan wanneer het om exclusief nationale besluitvorming gaat. Ook de regering bepaalt internationale (inclusief Europese) besluiten niet alleen, en daarmee staat ook het parlement op grote afstand. Er is geen medebeslissingsrecht, maar controle via de ministeriële verantwoordelijkheid, en uiteindelijk bij verdragen via het goedkeuringsrecht. En die kleinere rol voor regering en vooral het parlement speelt temeer in de gevallen waarin economische macht en politiek en militair belang mede een rol spelen.

## 5 Soevereiniteit

Vanuit het perspectief van supranationaliteit is er sinds het begin van de zeventiende eeuw en het begin van de negentiende eeuw enerzijds, en nu het begin van de 21ste eeuw anderzijds zeer veel veranderd. Het begrip soevereiniteit werd 400 jaar geleden ingekleurd als soevereiniteit van de Staten van de Verenigde Provinciën: de hoogmogenden. Tweehonderd jaar geleden was het de koning die de soevereiniteit representeerde. Staatssoevereiniteit en soevereiniteit van de monarch waren welhaast één.

Na de Tweede Wereldoorlog zijn in die concepten, en vooral in de invulling ervan, grote veranderingen opgetreden. Uiteraard is er nog het internationale gewelds- en interventieverbod, maar tevens zijn er op de soevereiniteit uitzonderingen. Onder meer door het *ius cogens*, de geleidelijke acceptatie dat het internationale recht ook rechtstreeks individuen rechten kan verschaffen tegen staten, en door het recht van de Veiligheidsraad om maatregelen te treffen en interventies te doen plegen. Dat zijn uiteraard evenzovele inperkingen van de uitoefening van soevereiniteit. Is daarmee soevereiniteit afgeschaft of ook juridisch obsoleet? Niet echt, want de juridische aanname is dat de internationale actoren, de staten, deze internationale rechtsorde hebben gewild en steunen, hoe gebrekkig en ineffectief die rechtsorde soms ook is. Voor Nederland is die soevereine keuze voor de internationale rechtsorde grondwettelijk vastgelegd in artikel 90 van de Grondwet. En ligt daarmee in lijn met het buitenlands beleid van 200 jaar geleden.

De interne soevereiniteit is eveneens veranderd, dat wil zeggen het 'hoogste' gezag dat in staat is de ultieme constitutionele keuzes te maken. Daarin was aan het begin van de negentiende eeuw formeel ook al niet alleen de koning betrokken (in wezen was het toen ook al de grondwetgever), maar inmiddels is buiten kijf dat het hoogste interne gezag juridisch en feitelijk de grondwetgever is: de koning met de Staten-Generaal, de laatste

met versterkte twee derde meerderheid, en waarbij de eerste gedefinieerd is als koning en kabinet, waarbij de koning onder ministeriële verantwoordelijkheid handelt.

Voor de wereld van het recht hebben we ten aanzien van supranationaliteit te maken met juridische inperkingen van de rechtens bestaande bevoegdheden van staten en het hoogste gezag binnen staten. Theoretisch bestaan er dienaangaande mogelijkheden om zich in grote mate te onttrekken aan die juridische beperkingen, zoals door uittreding uit internationale organisaties en door opzegging van verdragen, hetgeen het concept van soevereiniteit als juridisch begrip recht doet. Het zichzelf als staat onderwerpen aan internationale verplichtingen en zelfs aan internationale uitvoerende of rechtsprekende instanties is daarmee geen inperking van soevereiniteit, maar er een uitdrukking van.[32] Soevereiniteit kan immers ook betekenen dat men zich onderwerpt aan een internationale organisatie, zolang die beslissing rechtens weer ongedaan kan worden gemaakt.[33]

Maar wat daarvan ook zij: de door nationale (grond)wetgevers aanvaarde beperkingen door middel van toetreding tot de EU en het instemmen met de uitbreiding van bevoegdheden daarvan, hebben geleid tot de uitoefening van gezag op het grondgebied van de lidstaten door niet alleen de staten en statelijke autoriteiten en nationaal recht, maar ook van en door EU-recht, dat de nationale instellingen bindt en door hen moet worden uitgevoerd en toegepast, en EU instellingen. Daarover hierna meer.

Daarnaast is er een feitelijke component. Die bestaat eruit dat door tal van ontwikkelingen staten zich er in toenemende mate van bewust zijn dat bepaalde (vele) problemen niet goed oplosbaar zijn als alleenstaande staat, maar alleen in gezamenlijkheid. Dat geldt voor economisch beleid, handel, internationale afspraken, migratie, criminaliteit, milieu en dergelijke. Een staat mag dan juridisch soeverein zijn, de facto zijn er vele beperkingen die de marges van de nationale politiek klein(er) maken. Dat geldt in grotere mate voor kleinere staten en in mindere mate voor grote staten of de supermachten. Het leidt ertoe dat de relatief kleine Europese staten beter als eenheid met de EU een vuist kunnen maken dan separaat. En dat leidt uiteraard tot gevoelens van verlies van soevereiniteit, of beter van verlies van feitelijk vermogen om de eigen lotsbestemming te bepalen. De eerste component zal ons hier verder interesseren en zal ik verder uitwerken, uiteraard ervan bewust dat die feitelijke component een realiteit is. Die was er 200 én 400 jaar geleden ook, toen de toenmalige grootmachten mede bepaalden hoe Nederland eruit kwam te zien en al dan niet werd gesteund in zijn ontwikkeling.

32 Dat was ook de redenering van het Engelse House of Lords in de Factortame-zaak; beslissend was dat de onderwerping aan het EU-recht een door de wetgever gemaakte keuze was en dus onderdeel was van de 'sovereignty of parliament'.

33 Hoe zeer dat ook feitelijk lastig dan wel irreëel is. Maar volgens de wereld van het recht, en soevereiniteit als juridisch begrip, is een soevereine staat bevoegd (vergaande) internationale verplichtingen aan te gaan en op te zeggen, uiteraard conform de daarvoor geldende constitutionele procedure.

De grote supra- en internationale ontwikkelingen voltrokken zich zoals bekend vooral na de Tweede Wereldoorlog. Zij zijn juridisch van aard, met juridische verplichtingen waaraan staten gehouden zijn, maar ook met feitelijke verplichtingen, namelijk dat staten de facto zich gebonden weten aan bepaalde ontwikkelingen en weten dat zij bepaalde uitkomsten moeten accepteren. Op dat laatste vlak kunnen staten uiteraard samenwerkingsverbanden en verbonden aangaan met als doel om gezamenlijk dergelijke feitelijke ontwikkelingen te kunnen voorkomen en sturen. Organisaties als de NAVO en de EU zijn daarvan pregnante voorbeelden: het accepteren van inperkingen op de juridische soevereiniteit, dat wil zeggen zich onderwerpen aan juridische beperkingen van de eigen beleidsvrijheid, teneinde de feitelijke speelruimte te kunnen vergroten of althans te kunnen beschermen. Zo beoogt de NAVO de lidstaten feitelijk te beschermen tegen militaire aanvallen door een verbond te vormen met een verplichting tot wederzijdse bijstand. De EU beoogt een gezamenlijk beleid te vormen op het handelsvlak en het kunnen meebepalen van internationale normen en gedragspatronen en economische machtsposities. Macht door eenheid en het accepteren van inperkingen op de vrijheid om eigen keuzes als staat te maken, behalve dan de basiskeuze om kwesties samen te doen.

Juridische beperkingen zijn aanwezig als een staat zich onderwerpt aan normen, beslissingen en oordelen van derden, waarbij de staat op die norm of dat besluit geen doorslaggevende invloed heeft gehad. Die onderwerping en gebondenheid zijn vrijwillig aangegaan of maken onderdeel uit van de internationale rechtsorde waar men als staat aan deelneemt en wil deelnemen. In die zin hebben zij gelding en zijn zij niet tegenstrijdig aan het perspectief van de soevereiniteit. De norm van artikel 90 Grondwet, de bevordering van de internationale rechtsorde, is de uitdrukking van de soevereiniteit en is tevens een vorm van zelfbinding en onderwerping aan die rechtsorde.

Los van de vraag wat nu precies moet worden verstaan onder de veelkoppige notie van soevereiniteit, onmiskenbaar is dat internationaal recht, internationale verdragen, internationale samenwerking en internationale vraagstukken, Europese samenwerking en eenwording, en de daarmee verbonden economische en monetaire eenwording en financiële kwesties, geleid hebben tot een feitelijke en juridische impact op statelijke discreties en beleid. Los van de vraag naar de precieze juridische regeling is die juridische en feitelijke gebondenheid enorm. Niet dat er in het begin van de negentiende eeuw geen feitelijke gebondenheid was aan wat de grootmachten deden of oplegden. Veroveringen en oorlogen, of de dreiging ermee, betekenden machtsuitoefening. De samensmelting van België en Nederland was de uitkomst van Wenen en onderhandelingen tussen de toenmalige Europese grootmachten. Zo was ook de Belgische onafhankelijkheid in 1830 een feit door dezelfde erkenning door die grootmachten, al duurde het nog negen jaar voordat dat ook door Nederland (lees: door de koning) werd bevestigd en erkend. Er waren dan misschien minder juridische banden en verplichtingen dan nu, maar machtsverhoudingen met evenzovele consequenties waren er eveneens.

## 6 Doorwerking van internationaal recht

De belangrijke grondwetswijzigingen, na die van 1848, op het gebied van supranationalisering en internationaal recht kwamen tot stand na de Tweede Wereldoorlog, dus meer dan een volle eeuw na 1815. Ondenkbaar en waarschijnlijk ook onvoorspelbaar in 1815 nam het internationale recht in de tweede helft van de twintigste eeuw niet alleen een enorme vlucht, maar relativeerde het ook de reikwijdte en het belang van het juridische begrip soevereiniteit als ingekleurd en verstaan in 1615 en 1815. In 1815 – terugkijkend naar 1615 – was de staatsvorming een sequeel van de destijds bevochten en gewonnen soevereiniteit. Vooruitkijkend naar 2015 had men niet bevroed dat de juridische wereld dienaangaande zo enorm zou gaan veranderen. Vlak na de Eerste Wereldoorlog hadden dergelijke voorspellingen iets meer voor de hand gelegen met de oprichting van de Volkenbond en het in 1913 geopende Vredespaleis in Den Haag, alsmede met de ontwikkeling van de Internationale Arbeidsorganisatie. Maar zowel de groei van de staat als de relativering ervan door globalisering en de EU moest nog haar beslag krijgen. Leidde groei van de staat in takenpakket en bereik van regels tot een toename van macht van wetgevers en vooral van uitvoerende machten, de naoorlogse internationalisering had hetzelfde effect de uitvoerende macht te versterken. Regeringen hadden dienaangaande het primaat; in het Verenigd Koninkrijk is pas kort geleden de regel ingevoerd dat verdragen voor ratificatie het parlement dienen te passeren! Artikel 94 Grondwet had echter ook het effect dat, met de toename van internationale regels, de rol van de rechter een geheel andere werd. Niet alleen werd administratieve rechtspraak ingevoerd, met een toename van rechterlijke toetsingsinstrumenten ten aanzien van het bestuur en een toename van open normen die door de rechter konden en moesten worden ingevuld, ook gaf het internationale recht handvatten aan de rechter voor beoordeling van nationale wettelijke voorschriften. Wie had kunnen voorspellen dat een rechter in de Urgenda-zaak de staat zou gebieden tot een percentuele afname van $CO_2$-uitstoot?[34] Of dat een bepaling als de volgende uit het Kaderverdrag World Health Organzation (WHO Kaderverdrag) inroepbaar zou zijn en zou leiden tot buiten toepassing laten van een wettelijk voorschrift waarin roken in kleine cafés werd toegestaan? Het ging daarbij om artikel 8 lid 2 van het WHO Kaderverdrag inzake tabaksontmoediging:

> 'Each Party shall adopt and implement in areas of existing jurisdiction as determined by national law and actively promote at other jurisdictional levels the adoption and implementation of effective legislative, executive, administrative and/or other measures, providing for protection from exposure to tobacco

34 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145; de staat heeft hoger beroep ingesteld.

> smoke in indoor workplaces, public transport, indoor public places and, as appropriate, other public places.'

De maatstaf die de Hoge Raad aanlegde was dat noch uit de tekst van de bepaling, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis blijkt dat de verdragsluitende partijen een rechtstreekse werking NIET hadden willen toekennen. Verder stelde de Hoge Raad vast dat van belang is of de verdragsbepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door de rechter te worden toegepast (zie in die zin eerder al: HR 1 april 2011, NJ 2011/354). De Hoge Raad[35] overwoog namelijk het volgende:

> 'De vraag in hoeverre een verdragsbepaling rechtstreekse werking toekomt in de zin van art. 93 en 94 Gw, dient te worden beantwoord door uitleg daarvan. Die uitleg moet plaatsvinden aan de hand van de maatstaven van de art. 31-33 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969 (…)
> Indien noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis volgt dat geen rechtstreekse werking van de verdragsbepaling is beoogd, is de inhoud van die bepaling beslissend. Het gaat erom of deze onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om in de nationale rechtsorde zonder meer als objectief recht te worden toegepast (vgl. HR 1 april 2011 (…), NJ 2011/354).
> Indien het op grond van een verdragsbepaling in de nationale rechtsorde te bewerkstelligen resultaat onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven, belet de enkele omstandigheid dat de wetgever of de overheid keuze- of beleidsvrijheid toekomt wat betreft de te nemen maatregelen ter verwezenlijking van dat resultaat, niet dat de bepaling rechtstreekse werking heeft. Of van die werking sprake is, hangt af van het antwoord op de vraag of de bepaling in de context waarin zij wordt ingeroepen, als objectief recht kan functioneren. Anders dan de Staat betoogt, betekent het enkele bestaan van keuze- of beleidsvrijheid dus niet dat geen sprake kan zijn van rechtstreekse werking. (Vgl. HR 9 april 2010, NJ 2010/388 (SGP))
> Het hof heeft terecht geoordeeld dat art. 8 lid 2 WHO Kaderverdrag verplicht tot een effectieve bescherming tegen blootstelling aan tabaksrook op de door het artikellid aangeduide plaatsen (…)
> Eveneens terecht heeft het hof geoordeeld dat de verplichting van art. 8 lid 2 WHO Kaderverdrag in elk geval in die zin onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is omschreven dat zij zich verzet tegen de alsnog gemaakte uitzondering voor kleine cafés, die erop neerkomt dat voor deze cafés geen andere

35 HR 10 oktober 2014, *NJ* 2015/12.

> maatregel geldt dan de plicht de bezoeker erop te wijzen dat roken is toegestaan (…).
> Weliswaar moet de Staat een redelijke tijd worden gelaten om een verdragsverplichting, zoals art. 8 lid 2 WHO Kaderverdrag bevat, na te komen, en bestaat in beginsel voor hem ook de mogelijkheid om in verband met andere belangen overgangsmaatregelen te treffen bij de nakoming van een dergelijke verplichting. Maar omdat met het aanvankelijke art. 3 lid 1, aanhef en onder a, besluit 2008 ook voor de beheerders van kleine cafés al de verplichting was ingevoerd om een rookverbod in te stellen, doet zich niet de vraag voor of de Staat meer tijd moet worden gelaten om tot wetgeving of andere maatregelen te komen, noch ook of de uitzondering voor de kleine cafés als overgangsmaatregel gerechtvaardigd zou zijn.'

De jurisprudentie hanteert kortom een tweetal maatstaven om uit te maken of een verdragsbepaling naar haar inhoud een ieder verbindt. Allereerst is van belang dat wat kan worden afgeleid uit de tekst van de bepaling en het oogmerk van de verdragsluitende staten. Indien beoogd was om GEEN een ieder verbindende werking toe te staan, dient dat oogmerk te worden gevolgd. Dus niet behoeft te zijn vastgelegd dat er rechtstreekse werking moet zijn beoogd, maar alleen de negatieve keerzijde. Er moet helder zijn dat het expliciet is uitgesloten. In de tweede plaats, als van het niet willen toekennen van een ieder verbindendheid niet blijkt, is van belang na te gaan of de verdragsbepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is om door de rechter te worden toegepast. Dat wil zeggen dat dan cruciaal is of de bepaling zich ervoor leent om in rechte te worden toegepast. Soms wordt in dat verband eenvoudigweg gelet op de formulering van de bepaling: kent deze met zoveel woorden een recht toe aan het individuele rechtssubject? Deze toets wordt bijvoorbeeld toegepast op bepalingen als artikel 9 lid 1 en artikel 10 lid 1 EVRM. Verder kan de vraag gesteld worden of de bepaling zonder nadere uitwerking door de wetgever effect kan sorteren. Het spiegelbeeld daarvan ontstaat wanneer de bepaling zich in haar formulering richt tot een overheidsorgaan, maar toch zonder verder optreden van dat orgaan effectief kan zijn. Dat doet zich voor als de verdragsbepaling een onvoorwaardelijk en nauwkeurig omschreven verbod of gebod oplegt aan een overheidsorgaan; daarmee correspondeert dan een recht dat de burger voor de rechter geldend kan maken.

Van belang blijkt verder te zijn dat de vraag naar een ieder verbindendheid verschillend per situatie of context kan zijn. Ten aanzien van bepalingen in het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) inhoudende vrijheidsrechten wordt met een enkele uitzondering[36] aangenomen dat zij te allen tijde een ieder verbindend zijn en in rechte kunnen worden

36 Bijvoorbeeld artikel 14 lid 5 IVBPR over het recht op hoger beroep.

ingeroepen. In de aangehaalde uitspraak overweegt de Hoge Raad namelijk onder meer: 'Of van (rechtstreekse) werking sprake is, hangt af van het antwoord op de vraag of de bepaling in de context waarin zij wordt ingeroepen, als objectief recht kan functioneren.' Verder in de uitspraak blijkt het cruciaal dat aanvankelijk het rookverbod ook al gold voor kleine cafés, een verbod dat later was ingetrokken. Kortom, de context kan maken dat een bepaling rechtstreeks kan worden ingeroepen. Zou bijvoorbeeld met een beroep op artikel 8 lid 2 WHO Kaderverdrag geëist worden dat een rookverbod wordt ingesteld op buitenterrassen van cafés, dan kan de vraag gesteld worden of de rechter ook dan rechtstreekse werking zou aannemen. Rechtstreekse werking kan, maar behoeft dus niet, een alles of niets gegeven zijn. Dat kan het zijn in die gevallen dat een verdrag geen rechtstreekse werking uitsluit en de rechten te allen tijde inroepbaar zijn, zoals het geval lijkt te zijn in de context van het EVRM en het IVBPR. Maar ook dan kan het zo zijn dat bepalingen alleen een recht bevatten afhankelijk van en in een specifieke context. Bijvoorbeeld als het gaat om een verbod om een situatie te laten verslechteren en te streven naar verbetering. Dan kan beargumenteerd worden dat het verbod van verslechtering rechtstreekse werking heeft en de verplichting om te streven naar verbetering niet.

De vraag is of de weg van de rechtstreekse werking daarvoor de enige is: immers, ook in het geval van een bepaling met rechtstreekse werking kan een beroep erop worden afgewezen omdat de specifieke bepaling er niet op gericht is het verzoek (bijvoorbeeld tot het treffen van bepaalde maatregelen ter verwezenlijking van een verbetering) te onderbouwen. Dan wordt de weg gezocht via de inhoud en het bereik van de verdragsbepaling. Waarom zou dat van belang zijn? Immers, de uitkomst is in beide gevallen hetzelfde, namelijk dat de claim wordt afgewezen. Het belangrijkste argument is dat de notie van een ieder verbindendheid speelt in de context van niet alleen artikel 94 Grondwet, maar ook ten aanzien van artikel 93 Grondwet. En die laatste bepaling bepaalt of een verdragsbepaling interne werking heeft in de Nederlandse rechtsorde.

Deze rechterlijke rol bij de toetsing van nationaal recht heeft met name zo'n constitutionele impact door de afwezigheid van een grondwettelijk toetsingsrecht. Dankzij het internationale recht kon de Nederlandse rechter rechtsstatelijke waarden effectueren en de wetgever (de politiek) binden aan fundamentele rechten. Een enorme stap na 1815 uiteraard, toen de macht van de koning nog welhaast ongelimiteerd was. Net als in het Verenigd Koninkrijk veranderde die grote koninklijke macht in de negentiende en twintigste eeuw in een macht voor de wetgever (King in Parliament/regering en Staten-Generaal), in beide gevallen welhaast rechterlijk ontoetsbaar. Een ontwikkeling van toetsing aan verdragen die past in de ontwikkeling van de rechtsstaat, maar begin negentiende eeuw met de restauratie van de monarchie niet voorstelbaar. Ook al hadden de Verenigde Staten enkele decennia eerder een voorbeeld gegeven met de Grondwet en Bill of Rights en het rechterlijk toetsingsrecht zoals gevestigd in 1803. En ook al (nadat/omdat?) in Frankrijk de revolutie had plaatsgevonden met de aanvaarding van de *Declaration des*

*Droits de l' homme*, maar ook met de terugdringing van de rol van de rechter en de nadruk op de volkswil en op het belang van codificatie.

Kunnen we zeggen dat we inmiddels deels weer terug zijn in 1815, namelijk waar het de centrale rol van de executieve betreft in het voeren van buitenlands en Europees beleid, en in het laatste geval ook als onderdeel van de zo belangrijke EU-wetgever? En dan ook als verdragsonderhandelaar, als lid van de Raad en de Europese Raad en de euroraad respectievelijk de eurogroep? De democratisering in de loop van de twintigste en 21ste eeuw op het gebied van nationale politiek en wetgeving lijkt te zijn achterhaald door besluitvorming op Europese toppen en in raden, trilogen en vertrouwelijke onderhandelingen, met vervolgens de onderwerping aan de Europese Commissie, de Europese Centrale Bank (ECB) en de Europese Raad op het gebied van begrotingsbeleid en economische en monetaire politiek. Is dan een oplossing om de rol van verdragen minder inroepbaar te maken bij de rechter, en de rechter niet de mogelijkheid te geven nationale wetgeving buiten toepassing te laten? Dat is verleidelijk vanuit het simpele democratische perspectief dat de meerderheid beslist, of vanuit de wens om niet onderworpen te worden aan niet door de nationale wetgever zelf vastgestelde regels. Maar dat is geen oplossing, omdat democratie en de westerse staten meer zijn dan pure 'de meerderheid beslist'-regels: democratie veronderstelt eveneens dat minderheidsrechten en minderheden worden beschermd en dat de *rule of law* wordt eerbiedigd. Het initiatiefvoorstel van Taverne[37] tot wijziging van de Nederlandse Grondwet is een uitdrukking van die misvatting dat democratie geen checks and balances zou verdragen. En dat de democratische meerderheid (in het parlement) zelf wel in staat is de rechtsstatelijkheid te borgen. Ook gaat het uit van de misvatting dat de legitimiteit van het staatsgezag primair en alleen ligt bij het parlement, en niet bij andere instituties, of niet in het samenstel en samenspel van en de balans tussen onafhankelijke instanties én het parlement. Verder veronachtzaamt dit voorstel dat het EU-recht nog steeds zijn invloed blijft doen gelden en dat ook kan blijven doen op het gebied van de grondrechten.

Eeuwen geleden bestond buitenlands beleid (voeren van oorlogen) ook uit het bijeenbrengen van fondsen om troepen te kunnen betalen en schepen te kunnen bouwen. Ook toen leenden koningen al op geldmarkten en waren daar mede van afhankelijk. Nu beïnvloeden financiële markten nationale economische politiek. En bepaalt de euro de noodzaak tot het hebben van stabiele begrotingen en beperkte staatsschuld. Nationale politiek is onderworpen aan Europese normen daarover. En als alibi zijn die normen niet onhandig: met een beroep daarop kunnen ingrijpende maatregelen worden doorgevoerd. De alibifunctie van de EU en de Europese Monetaire Unie (EMU)! Ook heeft de europeanisering

37 33359; inhoudende aanvankelijk ook wijziging van artikel 93 Grondwet, dat bij wet de doorwerking van internationaal recht kan worden ontzegd, en van artikel 94 Grondwet, inhoudende dat de voorrang niet geldt voor wetten in formele zin. Na advies van de Raad van State is alleen het tweede onderdeel gehandhaafd.

(maar niet alleen die) geleid tot een verdeskundiging van debatten: sommige besluiten zijn nu eenmaal overgelaten aan experts zoals de ECB, of vloeien voort uit externe actoren zoals 'de' financiële markten.

In de twintigste eeuw werd er ter zake van de hantering door de rechters van artikel 94 Grondwet wel gesproken over de 'rechtersstaat', of een heerschappij door rechters. In hedendaagse discussies over mensenrechten en vooral over het EVRM en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) worden soortgelijke argumenten wederom gehanteerd. Dat is een misvatting. Veeleer kan worden gezegd dat de rechterlijke macht heeft bijgedragen tot de legitimiteit van het statelijk gezag en de kwaliteit van de nationale rechtsorde. Veel crucialer voor het politieke domein is echter dat de nationale discussies op economisch vlak mede bepaald worden door externe actoren. Vergeleken bij de relatief marginale maar niet onbelangrijke rol van de rechter is deze tendens veel ingrijpender en belangrijk. Ook omdat politici er zelf aan meedoen en er immuniteit (alibi's) aan ontlenen. Rechters zijn veel machtelozer en maken niet zelf de normen die ze vervolgens moeten toepassen; politici (wetgevers en vooral uitvoerende machten) zijn echter betrokken bij het ontwikkelen van regels waarmee kwesties en regels en onderwerpen als het ware buiten nationale democratische besluitvorming worden geplaatst. En dat zonder dat er nieuwe structuren worden gemaakt die een vergelijkbaar democratisch alternatief creëren. De rol van de ECB ten aanzien van de Griekse crisis (en de oplossing (?) daarvan) is zeker zo belangrijk geweest als de rol van de politici. Zo spelen ook onafhankelijke autoriteiten vanwege hun rol en deskundigheid een rol die niet van belang is ontbloot.

## 7 EU en EMU en soevereiniteit

In juni 2015 verscheen van de hand van de vijf EU-presidenten een rapport onder de naam 'Completing Europe's Economic and Monetary Union'.[38] In dat rapport wordt ervoor gepleit om op het stuk van economisch en financieel beleid tot meer gezamenlijkheid te komen: E(M)U-landen samen met de Europese Commissie. Zowel ten aanzien van het Europees semester[39] als op het gebied van economische convergentie, begrotingsbeleid en bankentoezicht. Gedeelde soevereiniteit wordt dat genoemd. Tweehonderd jaar na 1815 is dat een nieuwe mijlpaal op het gebied van de soevereiniteit. Qua democratische zeggenschap en de rol van een/het parlement lijkt het of we wel weer teruggaan in de tijd. Democratie heet in het rapport 'Democratic Accountability, Legitimacy and Institutional

38 J.-C. Juncker, i.s.m. D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Fraghi en M. Schulz, *'Five Presidents Report': Completing Europe's Economic and Monetary Union*, 2015, zie http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf.

39 p. Coenen e.a., *Het Europees semester*, Policy Paper nr. 6, Montesquieu Instituut 2015, zie www.montesquieu-instituut.nl/9353262/d/policypaper/policy_paper_06.pdf.

Strengthening'. Was EU-toezicht op begrotingen al een inperking van soevereiniteit, het 'Fiscal Compact', met de norm van begrotingsevenwicht en een onafhankelijke begrotingsautoriteit, ging weer een stapje verder. Nu betreffen de plannen de versterking van dat toezicht en vooral dat landen en de EU samen economisch beleid en begrotingsbeleid voeren. Gemeenschappelijkheid komt voorop te staan, evenals de wens om 'best practices' uit te rollen. Dat betekent uiteraard minder gewicht voor nationale parlementen en minder effect van de uitkomst van nationale verkiezingen. Het betekent in het perspectief van de vijf presidenten ook een (verdere) verschuiving naar technische en onafhankelijke organen. Zo stelt men een 'European Fiscal Board' voor en nationale 'competitiveness authorities'. Wel wordt er een (iets grotere) rol gezien voor het Europees Parlement en voor nationale parlementen: in het Europees semester moet nog structureler een rol worden toegekend aan het Europees Parlement om te spreken over de 'Annual Growth Survey' en de jaarlijkse aanbevelingen. Tevens wordt bepleit om nationale parlementen vaker te betrekken en bijvoorbeeld ook een rol te geven bij de nationale 'reform and stability programs'. Het is uiteraard mooi dat deze 29 parlementen (en als we het louter over de eurozone hebben: 20 parlementen) een rol krijgen en worden geconsulteerd. Maar dat is toch iets anders dan moeten instemmen of mogen amenderen zoals nationale parlementen in het algemeen mogen bij begrotingen en hoofdlijnen van economische politiek. De technocratisering van economische en begrotingspolitiek zet zich voort: via het 'Fiscal Compact' werd elke staat verplicht tot de instelling van een onafhankelijke begrotingsautoriteit. In het rapport van de vijf presidenten wordt een 'European Fiscal Board' voorgesteld, evenals nationale 'competitiveness authorities'. Het zou eigenlijk voor de hand liggen bij een verdere aanscherping en voltooiing van de EMU om het Europees Parlement bevoegdheden te geven bij het vaststellen van de 'Annual Growth Survey' respectievelijk de algemene en de landenspecifieke aanbevelingen, alsmede de vaststelling van de gemeenschappelijke economische politiek en richtinggevende benchmarks en definiëring van 'best practices'. Daarnaast ligt het voor de hand om nationale parlementen niet alleen meer gelegenheden tot consultatie te geven, maar ook soortgelijke bevoegdheden als bij EU-ontwerpregelgeving, namelijk de gele kaart en uiteraard ook een politieke en economische dialoog.[40] Om parlementen geen bevoegdheden te geven, maar alleen een consultatieve rol en de kans om met leden van de Europese Commissie van gedachten te wisselen, doet echter te weinig recht aan het democratiedeficit. Een lastig issue is hierbij nog wel dat het Europees Parlement alle EU-lidstaten betreft, terwijl een aantal kwesties (bijvoorbeeld die van gezamenlijk economisch beleid voor de EMU) alleen de 19 eurostaten en de Europese Commissie betreft. Dan zouden dus de andere EU-lidstaten die een opt-out voor de euro hebben (Verenigd Koninkrijk en Denemarken) wel niet in aanmerking (willen) komen (met de resterende zeven) mee te kunnen spreken en beslissen over specifieke eurozone-issues.

40 Zie ook de aanbevelingen van Coenen e.a. 2015.

In ieder geval is duidelijk dat de EU, de EMU, het Europees semester, de bankenunie en het toezicht op nationale begrotingen en financiën de notie van soevereiniteit in een ander daglicht hebben gesteld dan werd gedacht in het begin van de negentiende eeuw. De ontwikkelingen binnen de EU en ten aanzien van het internationale recht hebben daarmee voor vergaande verschuivingen gezorgd. Kort gezegd in het perspectief van de afgelopen 200 jaar: van koning, naar parlement, naar EU, naar onafhankelijke organen, naar (internationale en nationale) rechterlijke controle en toetsing. Het heeft vele vormen van machtsdeling bewerkstelligd. Het is niet meer zo dat één orgaan of lichaam als bevoegde wetgever of bevoegd bestuursorgaan kan worden aangewezen. Bovendien gaan, als het al kan, aan die besluitvorming vele gecompliceerde overleg- en consultatieve procedures vooraf, die in veel gevallen internationale aspecten hebben. Formeel blijft in de plannen van de vijf presidenten, en formeel is in de huidige procedure van het Europees semester, de nationale begrotingswetgever aan zet. Materieel is deze route via tal van procedures gebonden aan financiële verplichtingen, E(M)U-normen, toezicht door de nationale begrotingsautoriteit en de algemene en landenspecifieke aanbevelingen. Daarnaast zijn en worden er onafhankelijke instanties gecreëerd die een rol hebben of krijgen en worden er 'benchmarks' en 'best practices' geïnventariseerd en vastgesteld die belangrijk zo niet bindend moeten worden. En daarenboven is er via de toetsing aan het internationale recht op veel fronten een rechterlijke controle, nationaal en internationaal. Dat nationale politici daar soms wat kriegel van worden en hun machtsbereik zien afkalven is dan begrijpelijk. En dat temeer als verdere EMU-voltooiing weinig democratische invulling krijgt.

## 8 Nationale weerzin en eurosceptici

In de negentiende eeuw ging het ook allemaal niet vanzelf: de toenmalige grootmachten speelden zo hun rol; de vestiging en ontwikkeling van democratie en een parlementair stelsel moesten zich stapsgewijs ontwikkelen. De focus was sterk nationaal: natievorming en (op)bouw van staat, economie en samenleving. Na 1848 stond formeel vast dat het parlement in veel gevallen goedkeuring aan verdragen moest geven. De prioriteit en doorwerking van verdragen kregen pas echt hun beslag in de tweede helft van de twintigste eeuw. En daarna ging het snel, zeer snel, zowel de ontwikkeling van het internationale recht als de groei van internationale organisaties. Europese eenwording en globalisering op het stuk van milieu, handel, migratie, financiën en vele andere terreinen vonden plaats. De uitvoerende machten hadden zich in de tussentijd ook versterkt door toegenomen overheidsingrijpen en de ontwikkeling van de verzorgingsstaat. En daar kwamen de ontwikkeling van recht en beleid van internationale/Europese origine en de impact daarvan nog eens bij.

In 1815 moest Willem I al moeite doen om te werken aan een eenheid van het volk der Nederlanden, en ook zat men niet stil om zijn beeltenis op munten en op vele prenten en schilderijen te verspreiden; dat gold ook voor onderwijs en taal als mededragers van de nationale identiteit. En verder vond de vestiging van Willem I als opvolger van Willem de Zwijger plaats. En nu 200 jaar later is de munt de euro, is Nederlands de formele voertaal, maar is de EU een Babylon van talen, moet het onderwijs voldoen aan PISA-normen en wordt een Europees sentiment gepromoot met zaken als Europese uitwisselingsprogramma's. Onder de regering van Willem I was besluitvorming eenvoudig: de koning besloot. Nu zijn er talloze besluitvormingsprocedures en -trajecten, waarin de E(M)U ook nog eens een prominente rol speelt. Over een handelsverdrag met de VS wordt niet meer onderhandeld door nationale regeringen, maar door de EU. Willem I had te doen met twee vestigingen van zijn regering: Brussel en Den Haag. Op dat punt is er veel veranderd, al is Brussel (weer) de tweede regeringsstad van Nederland, namelijk als EU-hoofdstad.

De huidige Nederlandse koning is internationaal belangrijk: niet als onderhandelaar van verdragen of door het voeren van internationale betrekkingen, maar als bevorderaar van handelsmissies[41] en het in dat verband afleggen van staatsbezoeken. Dahl betoogde in *After the revolution* dat staten niet te groot zouden kunnen zijn, omdat dan de burgers de staat niet meer kunnen bevatten en begrijpen.[42] De EU als supranationale staat en vervanger van de nationale staten is in dat perspectief dan ook lastig te begrijpen en kan dan ook maar moeizaam op begrip van de burgers rekenen. Tegelijkertijd stuwen feitelijke werkelijkheden van IT, technologie, migratie enzovoort de noodzaak van een bovennationale werkelijkheid. Het lokale versus het globale: qua taal op te lossen met het woord 'global', maar daarmee is het probleem niet weg. Hoe kan europeanisering dicht bij de burgers blijven, democratisch ingebed en toegankelijk? Hoe kan tevens worden geanticipeerd op het kunnen oplossen van grote vraagstukken? En vooral als er twijfel is, of het vertrouwen ontbreekt, dát die grote vraagstukken opgelost kunnen worden door grote organisaties van supranationale internationale samenwerking. Is de *span of control* er werkelijk en kan de *span of democracy* dat aan? Micklethwait en Wooldridge[43] zien als (erg Amerikaans geïnspireerde) sleutel voor een oplossing 'reviving the spirit of limited government'. Hun analyse is dat burgers te veel willen en te veel verwachten van hun regeringen, die dat niet kunnen waarmaken en daarom legitimiteit verliezen en geminacht worden. Zij hekelen de vele besluitvorming in de EU zonder democratisch mandaat, waardoor nationale democratische politiek wordt ingeperkt. Democratie 'is overburdened with expectations that cannot be fullfilled'. Hun oplossing is 'limited government': minder regels, het afstaan

41 En dat past in de doelstelling van de eerste nota buitenlands beleid uit 1829 en in de analyse van Boogman, dat een primair doel van het Nederlandse beleid mercantiel getoonzet was.

42 R.A. Dahl, *After the revolution?*, New Haven/Londen, 1970.

43 J. Micklethwait & A. Wooldridge, *The Fourth revolution, The Global race to Reinvent the State*, Londen, 2014.

van specifieke besluiten aan technocraten (*agencies*) en het organiseren van e-democratie voor lokale kwesties. De oplossing van Dahl is eveneens het hebben van kleine, middelgrote en grotere verbanden én het accepteren dat sommige kwesties nu eenmaal deskundigen vereisen: in een vliegtuig vliegen we op het gezag en de deskundigheid van de piloot. Fukuyama[44] wijst op drie componenten die cruciaal zijn: staat (effectief gezag), rule of law (rechtmatigheid) en accountability (democratie) en op de noodzakelijke balans tussen deze drie. Meer participatie en inspraak zijn niet noodzakelijk goed, want die kunnen rechten van minderheden schenden of de effectiviteit van de staat ondermijnen. Hij noteert ook dat democratische politieke systemen langzamer reageren op grote problemen dan autoritaire, maar wannéér ze reageren zijn ze vaker beslissend omdat het ingrijpen gebaseerd is op een breed draagvlak. Maar wat daarvan zij, democratie moet ook betekenen de effectiviteit van besluiten van de staat/EU. En tevens stelt hij vast dat hedendaagse democratieën moeite hebben te leveren wat de bevolking wil: veiligheid, gedeelde economische groei en kwalitatieve overheidsdiensten zoals onderwijs, gezondheidszorg en infrastructuur.

Wat betekent dat nu voor Nederland in/en de EU? Effectiviteit, accountability en rule of law zijn ook de *buzzwords* in het rapport van de vijf presidenten en in de discussie over voltooiing van de E(M)U. Zorg dat belangrijke diensten op orde zijn en dat daaraan prioriteit wordt gegeven. Zorg dat de bureaucratie kan werken volgens professionele autonomie en volgens algemene regels en dat politici verantwoording afleggen zonder dat alles, elk besluit en elk ambt rechtstreeks verkozen of gecontroleerd moet worden. Kortom, behoud sommige besluiten en kwesties voor lokale en regionale entiteiten: het subsidiariteitbeginsel. Schakel deskundigen en comités van experts in, zodat objectiviteit en afwezigheid van corruptie worden bereikt en politici over de grote politieke lijnen kunnen beslissen. De vraag is natuurlijk welke? Wat staan we af en wat willen we behouden? Wat kan het Verenigd Koninkrijk voor nu behoeden voor een Brexit en de eurosceptici het zwijgen opleggen? Hoe kunnen we regeerders beperken, want democratie is ook dat er beperkingen zijn gesteld: *limited government*. Vereist de balans tussen de drie factoren – effectiviteit, rechtsstaat en democratie – in het licht van globale vraagstukken en vorming van de EU niet dat het nationale parlement terecht aan macht heeft ingeboet en is vervangen door andere rechtsstatelijke en politieke controlestructuren? Op nationaal niveau is er de drieeenheid: staat, democratie, rechtsstaat. Door de globalisering wordt wel gesproken[45] van een lastige driehoeksrelatie: soevereiniteit, globalisering en democratie, waarvan Rodrik aangeeft dat democratie en zelfbeschikking (soevereiniteit) uiteindelijk voorrang moeten krijgen op al te vergaande globalisering. Het lastige is dat globalisering de effectiviteit van

44 F. Fukuyama, *Political order and Political decay, From the Industrial revolution to he Globalisation of democracy*, Londen, 2014.

45 D. Rodrik, *The Globalization Paradox: Why global markets, states and democracy can't coexist*, 2012.

de staat, van de overheid, weer kan versterken, zodat nationaal gezien weliswaar democratie afneemt, maar de kwaliteit van leven verbetert.

Eigenlijk verwaarloost Rodrik dan ook de component 'staat' ofwel effectiviteit, die door globalisering toch ook versterking kan krijgen. Het is dan ook niet a priori zo dat zelfbeschikking en soevereiniteit geschaad zijn door globalisering. Democratie kan lijden onder globalisering, maar dat geldt ook voor de pretentie van zelfbeschikking, die niet kan worden waargemaakt als de staat door tal van feitelijke processen niet in staat is die zelfbeschikking/democratie te effectueren. En dan zou het wel eens zo kunnen zijn dat het opereren binnen internationale verbanden effectiever is in het in stand houden van overheidsgezag en nationale democratie dan het zich daarvoor afsluiten. Erger is waarschijnlijk het in stand houden van een illusie van feitelijke nationale soevereiniteit waar die door vele omstandigheden zeer is beperkt.

Uiteindelijke is er vooral een vertrouwensvraag. Vertrouwen we onszelf en onze eigen parlementariërs en ministers meer dan een EU-besluitvormingsmechanisme? Of speelt het ver weg criterium van Dahl een rol en de vraag naar de output? De E(M)U heeft veel geleverd, maar wordt toch gezien als ver weg bureaucratisch monstrum zonder accountability. Maar als er internationale problemen zijn, wordt tevens toch weer de oplossing op EU-niveau gezocht. Omdat die bijdraagt aan de effectiviteit van de oplossing en dus aan de effectiviteit van de staten.

## 9 Slot

In de negentiende eeuw kwam in 1848, na de vele revolutionaire beroeringen, de oplossing om te komen tot democratische structuren. En daarin ligt ook nu nog steeds het antwoord: bureaucratie, regels, standaarden, techniek en experts zijn niet dé oplossing, maar daarnaast vooral ook het bouwen van een democratisch bestel. Een balans tussen democratie, een effectieve E(M)U en de rule of law. En daarin, en in deze mix ook met de statelijke instituties, zijn we (nog) niet geslaagd. Ook in de plannen van de vijf presidenten voor een nog betere EMU staat het democratische model onder druk. Democratie heeft te maken met de menselijke maat en met inclusiviteit en draagvlak. En die moeten worden ingebouwd ook in, vanuit staten bezien, het buitenlands bestuur, vooral nu buitenlands bestuur en de EU binnenlands bestuur zijn geworden. Een tweede parlementaire golf, na de eerste, eind negentiende eeuw, legt nu de taak op om te komen tot de voltooiing van het parlementaire stelsel door buitenlandse betrekkingen en EU-kwesties op alle niveaus tot het parlementaire stelsel te rekenen met parallelle bevoegdheden. Als de Europese Commissie met de Brusselse bureaucratie Willem I is, laten we dan voortgang maken met de nog verdere democratische inbedding van de besluitenregering. En dat met gepaste 'limited government' en accountability. De politieke dialoog tussen de Europese Commissie en nationale parlementen is

één ding; de rol van het Europees Parlement bij de samenstelling van en de controle op de Commissie en de met het Verdrag van Lissabon toegenomen rol in wetgeving zijn een tweede; nationale technieken om het nationale parlement te betrekken bij grote EU-besluiten (zoals de rol van de Duitse Bundestag bij ESM-beslissingen[46]) zijn eveneens relevant. Maar voldoende om van legitimiteit en accountability te spreken? Koning Willem Alexander zei in 2015 in de troonrede, geheel in lijn met het buitenlands beleid van begin negentiende eeuw, dat Nederland ten aanzien van de EU pragmatisch bruggenbouwer wil zijn en toe wil naar een EU op hoofdzaken. Helaas geen woord over EU-democratie. Daar zijn koningen ook minder sterk in gebleken. Dat moeten nationale parlementen en ook het Europees Parlement zelf bevechten, soms met behulp van de rechter.

46 Zie ESM-Finanzierungsgesetz (ESMFinG). Met dank overigens aan het BVerfG; zie o.m. BVerfG 18 maart 2014 en 12 september 2012.

# Bij uitsluiting aan den Souverein, zonder eenige de minste ruggenspraak?

## *Het volkenrecht, verdragen en de Grondwet van 1815*

*Frederik Dhondt*

De voorliggende tekst behandelt een onderbelicht aspect van de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Recent onderzoek rond 1815 behandelt natiebesef, ideologieën en partijvorming of taalpolitiek, maar vermijdt tegelijk ook een van de oudste en meest gestructureerde denksystemen over macht en politiek: de juridische doctrine.[1] Het Verenigd Koninkrijk kan als een object van het volkenrecht worden bekeken, vanuit het perspectief van het Congres van Wenen en de Europese machtspolitiek. Daarnaast is de interne machtsverdeling rond het sluiten van verdragen of het voeren van onderhandelingen een bevoorrecht kruispunt van de belangen van vorst en onderdanenvertegenwoordigers.

Het behoeft weinig toelichting dat de Grondwet van 1815 behoort tot de restauratie. Voor Emmanuel de Waresquiel betekent deze periode 'la Révolution qui continue'.[2] Het gematigde en voorzichtige beleid van Lodewijk XVIII (1814-1824) maakte in Frankrijk een amalgaam van het liberale *acquis* van de Franse Revolutie en de restauratie van de monarchie, die enkel aan zichzelf haar legitimiteit ontleende.[3] Dat de grondwettelijke praktijk rond eenn en dezelfde tekst sterk kan verschillen, blijkt dan weer uit het contrast tussen Lodewijk XVIII en diens jongere broer Karel X (1824-1830).[4]

In een internationale context wordt de nadruk gelegd op het Congres van Wenen (1814-1815) als de geboorte van de internationale *governance*, of de idee dat staten gebonden zijn door normen. Die normen bestaan niet alleen uit de klassieke producten van de statenpraktijk, af te leiden uit de gemeenschappelijke trekken van statengedragingen, maar ook uit het condensaat van wat de Europese kernmachten beslisten op regelmatig

1 S. Marteel, 'Constitutional thought under the Union of the Netherlands: The "Fundamental Law" of 1814-15 in the political and intellectual context of the Restoration', *Parliaments, Estates and Representations* 2007, afl. 1, p. 77-94; J. Olcina, *L'opinion publique en Belgique entre 1812 et 1814: les belges face à l'écroulement de l'empire* (2 dln.), Parijs: 2004; R. Vosters & J. Weijermars (red.), *Taal, cultuurbeleid en natievorming onder Willem I*, Brussel: Paleis der academiën 2011.

2 E. de Waresquiel, *C'est la Révolution qui continue!: la Restauration, 1814-1830*, Parijs: Tallandier 2015.

3 p. Mansel, *Louis XVIII* (vert. D. Meunier), Parijs: Perrin 2004 (1981).

4 M. Morabito, *Histoire constitutionnelle de la France: de 1789 à nos jours*, Issy-les-Moulineaux: LGDJ/Lextenso 2014, p. 157-209.

gehouden conferenties. Ideeën die geschraagd werden door de positieve sanctie van de grootmachten, werden op die manier omgezet in een praktische collectieve aansturing van de internationale betrekkingen.[5]

Wie de Nederlandse casus in comparatief perspectief plaatst, kijkt eerst naar de voornaamste auteurs van het grondwettelijk recht en de politieke theorie, zoals Montesquieu of Constant. De canon van juridische literatuur in de achttiende eeuw was evenwel breder dan dat. Ook auteurs uit het natuurrecht of het volkenrecht besteedden aandacht aan constitutionele kwesties. Citaten of verwijzingen naar de Zwitserse, of juister Neuchâteliaanse, auteur Emer de Vattel (1714-1767) waren zelfs een vast gegeven in de negentiendeeeuwse rechtspraak van het Amerikaanse Supreme Court.[6]

De gemeenschappelijke Europese juridische cultuur van het ancien régime verdween niet plots door de revolutie en de codificatiebeweging. Zelfs voor de Code Civil in Frankrijk vergde het acculturatieproces enige tijd.[7] A fortiori geldt dit in het veld van de betrekkingen tussen staten, waar geen enkele autoriteit in staat is om een codificatie uit te vaardigen. Gezags- en intellectuele argumenten in politieke debatten over internationale betrekkingen dienden noodzakelijkerwijze te worden geput uit het corpus aan volkenrechtelijke literatuur dat volgde uit eeuwen Europese statenpraktijk.[8] Bovendien kan gesteld worden dat 1815 voor het volkenrecht niet echt een breuk betekent. Het devies blijft, om Emmanuelle Jouannet te parafraseren: 'liberté, égalité et sécurité… des États'.[9] Zoals aangetoond in het indrukwekkende doctoraat van Jean-Matthieu Mattei bestaat er geen dogmatische volkenrechtelijke scheiding tussen de wereld vóór en na het Congres van Wenen.[10]

Pas de revolutionaire omwentelingen van 1848 of de Krimoorlog, het Congres van Parijs in 1856 of de Italiaanse onafhankelijkheidsoorlogen (1848-1866) doen de basis van het Europese publiekrecht wankelen. Het (zelfbeschikkings)recht der bevolkingen stond in 1814-1815 niet vooraan in de prioriteitenorde. De Italiaanse onafhankelijkheid leidde tot het verscheuren van de verdragen tussen Piemonte-Sardinië en Oostenrijk, en bracht het nationaliteitsprincipe of, neutraler gesteld, de aspiraties van de bevolking op het eerste

5 M. Schulz, *Normen und Praxis: Das Europäische Konzert der Grossmächte als Sicherheitstrat, 1815-1860*, München: Oldenbourg 2009.

6 V. Chetail, 'Vattel and the American Dream: An Inquiry into the Reception of the law of Nations in the United States', in: P.-M. Dupuy & V. Chetail (red.), *The Foundations of International Law-Les fondements du droit international. Liber Amicorum Peter Haggenmacher*, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff/Brill 2014, p. 251-300.

7 F. Audren & J.-L. Halpérin, *La culture juridique française entre mythes et réalités, XIXe-XXe siècles*, Parijs: CNRS 2013.

8 G. Bonnot de Mably, *Le droit public de l'Europe fondé sur les traités*, Genève: Compagnie des libraires 1748.

9 E. Jouannet, *Le droit international libéral providence. Une histoire du droit international*, Brussel: Bruylant 2011, p. 29.

10 J.M. Mattei, *Histoire du droit de la guerre, 1700-1819: introduction à l'histoire du droit international: avec une biographie des principaux auteurs de la doctrine internationaliste de l'Antiquité à nos jours*, Aix-en-Provence: PUAM 2006.

plan.[11] De permanente neutraliteit van België en Zwitserland is dan eerder een overlevend relict van het Congres van Wenen. Soevereine staten blijven de essentiële bouwstenen van de internationale rechtsorde, en genieten van dezelfde rechten en verplichtingen als soevereine vorsten vóór 1789. Het Congres van Wenen schiep geen institutionele overlegstructuur, een paar specifieke regimes buiten beschouwing gelaten.[12] De in 1815 aangenomen instrumenten verhinderden geenszins het oplopen van internationale tegenstellingen doorheen de negentiende eeuw. Paradoxaal genoeg bleef de internationaal opgelegde neutraliteit dan weer wel overeind.

Mijn betoog bevindt zich op het snijvlak van grondwettelijk recht en volkenrecht. De bevoegdheidsverdeling inzake buitenlandse aangelegenheden wordt traditioneel tot het nationale publiekrecht gerekend. Door de sterke verbondenheid tussen Europese staten is het evenwel onvermijdelijk dat comparatieve argumenten worden ingeroepen en dat, geheel in de geest van het natuurrecht, een poging tot synthese van de verschillende systemen plaatsgrijpt. Op die manier stuurt de volkenrechtelijke doctrine wel degelijk interne debatten in een politiek niet neutrale richting.

In de hierna volgende uiteenzetting zal ik met deze premissen in het achterhoofd de discussies over de Schets van Van Hogendorp uit 1813 en vervolgens de werken van de grondwetscommissie uit 1815 herinterpreteren. Dit is een louter doctrinaire oefening, op basis van literatuur en uitgegeven bronnen, zoals de stukken zijn gepubliceerd bij Colenbrander, alsook in de aantekeningen van Cornelis van Maanen en Jan-Jozef Raepsaet.[13] Hun beider bemerkingen zijn geplaagd door de eeuwige gebreken van egodocumenten, maar hebben hoe dan ook hun waarde als spiegels van argumenten en tegenargumenten. Archiefmateriaal komt slechts sporadisch aan bod. Juridische analyses leiden tot abstracties, die vaak losstaan van de veel genuanceerdere context. Dit is zeker het geval voor historisch comparatieve argumenten. Vandaar dat het gebruik van precedenten of analogieredeneringen misschien tot resultaten leidt die haaks staan op andere aspecten. Zo zie ik, conform de doctrine, het recht om oorlog te voeren als het essentiële attribuut van de soevereiniteit en het hoogste recht in de staat. Mijn bijdrage draait rond de vraag hoe deze macht extern wordt gegrond, en wie haar binnen het Verenigd Koninkrijk kan uitoefenen: de monarch, dan wel de vertegenwoordigers van zijn onderdanen. In de epiloog besteed ik aandacht aan de Belgische Grondwet van 1831 en de invulling van het buitenlandse beleid binnen het kader van de permanente neutraliteit tot 1914.

---

11 J.-P. Bois, *La paix: histoire politique et militaire, 1435-1878*, Parijs: Perrin 2012, p. 494-495.

12 E. Nys, *Le droit international: les principes, les théories, les faits* (3 dln.), Brussel: Weissenbruch 1912, II, p. 144, 399.

13 C.F. van Maanen, *Aanteekeningen van het verhandelde over de Grondwet van 1815*, Dordrecht: Blussé & Van Braam 1887; J.-J. Raepsaet, *Oeuvres complètes de J. J. Raepsaet, revues, corrigées et considérablement augmentées par l'auteur, suivies de ses oeuvres posthumes* (6 dln.), Bergen: Leroux 1838.

## 1 Volkenrecht en staatsvorming

> 'Prenez la nouvelle Constitution de Hollande, huit articles de Londres et vingt-quatre personnes dont bien six ont de la conscience et de l'instruction. Mettez tout cela ensemble hermétiquement fermé à La Haye; secouez bien à plusieurs reprises, observant de choisir un tems bien chaud et surtout bien orageux. Laissez fermenter pendant environ deux mois et vous retrouverez les huit articles de Londres, la nouvelle Constitution de Hollande et les 24 personnes, le tout un peu froissé. Et la liqueur est faite, il faut la boire.'[14]

De Grondwet van 1815 valt theoretisch noch praktisch als een losstaand gegeven te beschouwen. De internationale context bestaat uit de neergang van Napoleon, het Congres van Wenen, Napoleons mislukte terugkeer en de glansrol voor kroonprins Willem in de Slag bij Waterloo. De opeenvolging van revolutionaire en napoleontische oorlogen leek niet alleen de binnenlandse ancien régime-instellingen ten gronde te hebben gericht. Het ontstaan van nieuwe staten en de hertekening van de meeste Europese grenzen suggereren een creatief moment in de Europese statensamenleving.

Toch moeten we vaststellen dat, zeker in de eerste jaren na het Congres van Wenen, en in sterke mate ook tot de revolutionaire golf van 1848, de volkenrechtelijke literatuur niet wezenlijk veranderde. Een oligarchische herschikking van de kaarten was niets nieuw in het Europese statensysteem.[15] Traditioneel stond de negentiende-eeuwse doctrine voor de opgang van het volkenrechtelijk positivisme.[16] Enkel staten maken het recht. Natuurrechtelijke of theologische eenheidsdiscoursen die voor middeleeuws of vroegmodern Europa relevant waren, verdwijnen met de Franse Revolutie en de daarop volgende conflicten. Dit beeld klopt niet als we de belangrijkste traktaten ter hand nemen.[17] Johann Ludwig Klübers *Droit public de l'Europe*, een succeswerk, of dat van zijn collega Schmalz, houdt vast aan het natuurrecht als algemeen kader om de normen van de statensamenleving

14 *Pourquoi il faut une nouvelle constitution?*, 1815, p. 2, Koninklijke Bibliotheek van België, II 86.908 A 1/10.

15 I. Clark, *Hegemony in international society*, Oxford: Oxford University Press 2011, p. 89; A. Osiander, *The states system of Europe, 1640-1990: peacemaking and the conditions of the international stability*, Oxford: Clarendon Press 1994.

16 M. Vec, 'Mythical Positivism: Sources in the 19th Century European Tradition', in: S. Besson (red.), *Oxford Handbook on the Sources of International Law*, Oxford: Oxford University Press 2016, te verschijnen.

17 J. Schwietzke & P. Macalister-Smith, 'Bibliography of the textbooks and comprehensive treaties of positive international law of the 19th century', *Journal of the History of International Law - Revue d'histoire du droit international* 2001, p. 75-142.

te beschrijven.[18] Ancien régime-verdragen blijven gelden, en worden geciteerd als precedenten of exempla bij de syntheses in de doctrine.[19]

De vestiging van het Verenigd Koninkrijk is het resultaat van een geheel van feitelijkheden, waarop elke protagonist een onderscheiden juridische kwalificatie en interpretatie kan gronden. Na Napoleons nederlaag bij Leipzig trekken Russische en Pruisische troepen westwaarts, naar Parijs. Blücher valt de geannexeerde departementen binnen in januari 1814.[20] Daarna richten de bondgenoten een tijdelijk bestuur op in Brussel. Henri Pirenne maakte in zijn *Histoire de Belgique* de intuïtieve vergelijking met het Anglo-Bataafs condominium in de Spaanse Successieoorlog (1706-1715). Honderd jaar eerder hadden Engelse en Hollandse bezetters gebruikgemaakt van de lokale elites om de Spaanse Nederlanden naar eigen goeddunken te besturen. De term 'condominium', die Augustus Johannes Veenendaal gebruikte voor het toezicht uitgeoefend door hun commissarissen, is volkenrechtelijk weinig gepast.[21] Engeland noch de republiek maakte op dat ogenblik aanspraak op soevereiniteit. Het gezamenlijk optreden van de bezetters was louter feitelijk en gericht op een volledige soevereiniteitsoverdracht.

Uiteraard werd in de praktijk ook de vraag gesteld in welke mate de beslissingen van de bondgenoten een terugkeer betekenen naar de toestand die werd verstoord door de Franse bezetter. Herleefden de rechten van het Huis Habsburg? Het Franse keizerrijk was de rechtsopvolger van de Franse Republiek die na de Slag van Fleurus tijdelijk de Oostenrijkse Nederlanden bezette. De soevereiniteitsafstand van de 'provinces Belgiques' gebeurde bij het verdrag van Campo-Formio (artikel 3), en wel in ruil voor Oostenrijkse soevereiniteit over Venetië.[22] Werd zij evenwel terug het voorwerp van betwisting door de toetreding van het keizerrijk Oostenrijk tot de coalitie tegen Napoleon? Bij het intomen van Willem en Van Hogendorp liet de Britse ambassadeur in Den Haag, Clancarty (1767-1837), weten de Oostenrijkse keizer nog steeds als legitiem heerser te beschouwen.[23] In de meest radicale

18 M. Vec, 'From the Congress of Vienna to the Paris Peace Treaties of 1919', in: B. Fassbender & A. Peters (red.), *Oxford Handbook on the History of International Law*, Oxford: Oxford University Press 2012, p. 655-678.

19 Zie bijvoorbeeld J.L. Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe*, Stuttgart: J.G. Cotta, 1819, II, p. 437, waarbij de neutraliteitsconventie voor de Zuidelijke Nederlanden tussen Karel VI en Lodewijk XV van 24 november 1733 (34 *CTS* 139 [*CTS*: Clive Parry (red.), *The Consolidated Treaty Series*, Dobbs Ferry: Oceana Publishing, 1961-1986] wordt gegeven als voorbeeld voor de neutraliteitspraktijk, of nog het twaalfjarig bestand van 9 april 1609 als een voorbeeld van een bestand (Klüber 1819, II, p. 433). H. Steiger, 'Die Wiener Congressakte - Diskontinuität und Kontinuität des Europäischen Völkerrechts 1789-1818', *Archiv des Völkerrechts* 2015, afl. 2, p. 216.

20 H. Pirenne, *Histoire de Belgique*, Brussel: Lamertin 1926 (1908), VI, p. 219; Zie ook T. Juste, *Le soulèvement de la Hollande en 1813 et la fondation du Royaume des Pays-Bas: précédés d'une introduction sur le règne de Louis Bonaparte (1806-1817)*, Brussel: Bruylant-Christophe 1870.

21 A.J. Veenendaal, *Het Engels-Nederlands condominium in de Zuidelijke Nederlanden tijdens de Spaanse successieoorlog 1706-1716*, Utrecht: Kemink 1945.

22 Vredesverdrag en geheime conventie tussen Oostenrijk en Frankrijk, Campo-Formio, 17 oktober 1797, 54 *CTS* 157.

23 J. Koch, *Koning Willem I, 1772-1843*, Amsterdam: Boom 2013, p. 265-266.

visie, die van Raepsaet, was de toestemming vereist van alle contracterende partijen bij de verdragen van Rijswijk (1697), Rastatt (1714), Utrecht (1713) en het Barrièretraktaat (1715).[24] Dit strookte evenwel niet met de feitelijke Oostenrijkse terughoudendheid om de Zuidelijke Nederlanden te besturen en vooral militair te bekostigen.[25] Aan deze juridische onzekerheid kwam een einde in juni 1814, toen een conferentie van de bondgenoten verklaarde over de Zuidelijke Nederlanden en Luik te beschikken 'en vertu de leur droit de conquête de la Belgique'.[26]

De toewijzing van het Zuiden aan Willem VI van Oranje was het resultaat van aangehouden Britse steun voor deze protestantse Duitse prins. Het huis Brunswijk steunde het huis Nassau. De gezamenlijke continentale belangen van Groot-Brittannië en de republiek tegenover Frankrijk leverden bovendien een aanzienlijk handelsfonds om op te bouwen.[27] Een 'Royaume des Deux-Belgiques' was al door William Pitt Jr. voorgesteld in 1805.[28] Willem VI verkreeg als soeverein prins in 1813 meer macht dan zijn voorvaders ooit gehad hadden als stadhouder.[29] De Grondwet van Van Hogendorp overbrugde niet enkel het Franse regime, maar probeerde eigenlijk ook voor het Noorden meer dan twee eeuwen in de tijd terug te gaan.[30] De bronnenuitgaven van Colenbrander en de diplomatieke studie van Van Sas uit 1987 tonen zeer duidelijk aan dat aangehouden steun van de Britten Castlereagh, Granville en Clancarty Willem de overhand heeft bezorgd in een machtsworsteling met Pruisen.[31] De aanspraken van de miraculeus herstelde Pruisische monarchie[32] hadden initieel tot doel om Willems accres in het Oosten, beloofd in de geheime artikelen van het Verdrag van Chaumont (1 maart 1814), beperkt te houden.[33] De Zuidelijke

24 Raepsaet 1838, VI, p. 225.

25 J.J. Van Bouchout, *De la confédération des Belges et des Bataves: Notions succinctes sur les avantages qui en résulteraient pour ces deux Peuples*, Brussel: Weissenbruch 1814, p. vi; G. Thewes, 'Barrière ou talon d'Achille? La défense militaire des Pays-Bas après les traités d'Utrecht (1713-1725)', in: O. Ryckebusch & R. Opsommer (red.), *Guerre, frontière, barrière et paix en Flandre*, Ieper: Stadsarchief Ieper 2014, p. 157-174.

26 E.E.F. Descamps, *La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, juridique et politique: étude sur la Constitution des Etats pacifiques à titre permanent*, Brussel: Larcier 1902, p. 100.

27 B. Simms, *Three Victories and a Defeat: The Rise and Fall of the First British Empire, 1714-1783*, Londen, Allen Lane 2007; F. Dhondt, '"So Great a Revolution": Charles Townshend and the Partition of the Austrian Netherlands, September 1725', *Dutch Crossing-Journal of Low Countries Studies* 2012, afl. 1, p. 50-68.

28 Descamps 1902, p. 87.

29 Koch 2013, p. 53. Thorbecke: 'Intusschen wordt de monarchie, die, nog geene halve eeuw geleden, in volslagen strijd daarmede [de denkwijze, het karakter en de zeden des volks] als een *nederlandsch* hoofdbeginsel, waarmede ons volkswezen moet staan of vallen, beschouwd'; I.J.H. Worst, 'Koning Willem I. Het begin van ons "grondwettig volksbestaan"', in: C.A. Tamse & E. Witte (red.), *Staats- en Natievorming in Willem I's Koninkrijk (1815-1830)*, Brussel/Baarn: VUBPress/Bosch & Keuning 1992, p. 56.

30 Worst 1992, p. 59.

31 N.C.F. Van Sas, *Onze natuurlijkste bondgenoot: Nederland, Engeland en Europa 1813-1831*, Groningen: Wolters-Noordhoff 1985; N.C.F. Van Sas, *De metamorfose van Nederland: van oude orde naar moderniteit, 1750-1900*, Amsterdam: University press 2005, p. 405.

32 M. Kerautret, *Histoire de la Prusse*, Parijs: Ed. du Seuil 2005.

33 Verdrag van Unie, Harmonie en Subsidie tussen Oostenrijk, Groot-Brittannië, Pruisen en Rusland, Chaumont, 1 maart 1814, 63 *CTS* 83: 'La Hollande, Etat libre et indépendant sous la souveraineté du Prince

Nederlanden konden immers gezien worden als een compensatie voor de Noordelijke kolonies (vanuit Brits standpunt) en als een compensatie voor de familiegoederen van de Oranje-Nassaus in Duitsland (vanuit Pruisisch standpunt).

Als inherent deel van de totstandkomingsvoorwaarden van het Verenigd Koninkrijk legden de grootmachten een statuut als bufferstaat op, dat niet los kan worden gezien van de permanente neutraliteit van de Zwitserse confederatie en de stad Krakau.[34] Dit werd een specificiteit van het negentiende-eeuwse Europese publiekrecht. In het ancien régime-volkenrecht werd neutraliteit enkel als een bewuste, vrije keuze aangezien, zoals bij het prinsbisdom Luik of de Zwitserse kantons.[35] In dit laatste geval vormde de beslissing van het Congres een voortzetting van een bewuste politiek, eerder dan een impositie van buitenaf. Neutraliteit opleggen betekende de vrijheid van de staat inperken. Neutrale staten konden immers geen allianties sluiten.[36] Eeuwige neutraliteit was een absolute contradictie. Neutraliteit eindigde bij haar eerste schending. De sanctie voor oorlog was oorlog: een aangevallen neutrale staat werd belligerent en herwon zijn primaire recht op zelfverdediging bij het eerste kanonschot. Neutraliteit was bovendien relatief: dit statuut kon ook maar bestaan voor zover er een gewapend conflict gaande was tussen twee machten en een derde zich onthield.[37] Neutraliteit vormde ten slotte een uitzondering op de verplichting zich te houden aan allianties met een gerechtvaardigd voorwerp ter bescherming van een bondgenoot (*guerre de secours*).[38] De vrijwillige neutraliteitspolitiek werd in 1815 evenwel geïnstitutionaliseerd. De militaire rol van het Verenigd Koninkrijk als collectieve anti-Franse buffer nam de bovenhand.[39]

---

d'Orange, avec un accroissement de territoire et l'établissement d'une frontière convenable.' Zie ook Definitief Vredes- en Vriendschapsverdrag tussen Oostenrijk, Groot-Brittannië, Portugal, Pruisen, Rusland en Zweden, enerzijds en Frankrijk, anderzijds, Parijs, 30 mei 1814, 63 *CTS* 171, art. VI en geheim artikel I: 'L'établissement d'un juste équilibre en Europe exigeant que la Hollande soit constituée dans des proportions qui la mettent à même de soutenir son indépendance par ses propres moyens, les pays compris entre la mer, les frontières de la France (…) et la Meuse seront réunis à perpétuité à la Hollande.' Zie ook W. Uitterhoeve, *'Een innige vereeniging': naar eén koninkrijk van Nederland en België in 1815*, Nijmegen: Uitgeverij Vantilt 2015.

34 A. Holenstein, *Mitten in Europa: Verflechtung und Abgrenzung in der Schweizer Geschichte*, Baden: hier + jetzt, 2014; E. Bonjour, *La Neutralité suisse* (vert. C. Oser), Neuchâtel/Parijs: À la Baconnière/Payot 1979 (1970), p. 40; G. Arendt, *Essai sur la neutralité de la Belgique*, Brussel/Leipzig: Muquardt 1845, p. 16.

35 E. Schnakenbourg, *Entre la guerre et la paix: neutralité et relations internationales, XVIIe-XVIIIe siècles*, Rennes: PU Rennes 2013.

36 S. Pufendorf, *Les devoirs de l'homme et du citoyen, tels qu'ils sont préscrits par la loi naturelle* (vert. J. Barbeyrac), Amsterdam: Coup et Kuyper 1735, II, p. 558, noot 2.

37 'Différend entre des princes ou des états, qui se décide par la force ou par la voie des armes (…) Comme les princes n'ont point de tribunal sur terre qui puisse juger de leurs différends & de leurs prétentions, c'est la guerre ou la force qui peut seule en décider, & qui en décide ordinairement.' D. Diderot, J. Le rondd' Alembert & P. Mouchon (red.), *Encyclopédie; ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers* (17 dln.), Parijs: Briasson 1751, VII, p. 985.

38 Klüber 1819, II, p. 434.

39 R. Dollot, *Les origines de la neutralité de la Belgique et le système de la Barrière (1609-1830)*, Parijs: Félix Alcan 1902.

De Franse revolutionairen hadden in het volkenrecht, net als in de interne staatsorganisatie, een radicale verandering voor ogen.[40] Monarchale systemen 'de droit divin', waren niet legitiem. Bijgevolg kon door de soevereiniteit van de Europese vorstenhuizen heen worden gebroken om hun burgers te bevrijden. Deze bijzonder extensieve lezing van het interventierecht had maar weinig steun in de klassieke doctrine. Interventie bij tirannie werd gesteund door Vattel. Friedrich von Martens (1756-1821), die zijn standaardwerk *Précis du droit des gens moderne de l'Europe* (1789) ook na Wenen verderzet, hield het erop dat grondwettelijke aangelegenheden intern zijn.[41] Samen met het herstel van het Europese machtsevenwicht of de 'tranquillité de l'Europe' keerde ook het 'droit public de l'Europe' terug. De geschriften van Friedrich von Gentz (1764-1832) zijn illustratief in dit verband. Als leerling van Immanuel Kant in Königsberg acteerde deze Pruisische geest als secretaris op het Congres in Wenen. De Franse concepties hadden voor hem het Europese publiekrecht beschadigd. Eens Napoleon verslagen, kon de normale toestand terug intreden. De oorlog tegen Frankrijk was voor Gentz 'a highly obligatory attempt to resist Colossal power, and to set bounds and limits to the subjection of Europe, to the decay of its ancient constitutions'.[42]

Het machtsevenwicht in de internationale betrekkingen van de achttiende en negentiende eeuw moet niet begrepen worden als een statisch gegeven. De aanpassing van grote vredesverdragen was een continu proces, waarin de meeste grootmachten betrokken waren. De juridische praktijk van het volkenrecht bestond dan ook uit een voortdurende interactie. Het machtsevenwicht was onvermijdelijk precair, aangezien soevereinen geen rechtsmacht boven zich te duchten hadden. Desondanks kon zelfs de sterkste macht in Europa zich niet loskoppelen van de onderlinge verbondenheid tussen politieke eenheden. Of, in de woorden van Vattel: 'L'Europe fait un systême Politique, un Corps, où tout est lié par les relations & les divers intérêts des Nations (…) plus un amas confus de pièces isolées, dont chacune se croyoit peu intéressée au sort des autres.'

Het evenwicht had tot doel te verhinderen dat een van de machten de andere kon domineren en haar wil kon dicteren.[43] Het was in dat opzicht ook logisch dat een gerestaureerde Bourbon-monarchie in Frankrijk geen excessieve territoriale toegevingen diende te doen op het Congres van Wenen. Ook de terugkeer van Napoleon zorgde slechts voor mineure grensaanpassingen aan de grens met België en de Zwitserse confederatie.[44]

40 M. Bélissa, *Fraternité universelle et intérêt national (1713-1795): les cosmopolitiques du droit des gens*, Parijs: Kimé 1998; M. Bélissa, 'Révolution française et ordre international', in M. Bélissa & G. Ferragu (red.), *Acteurs diplomatiques et ordre international fin XVIIIe siècle-XIXe siècle*, Parijs: Kimé 2007, p. 31-54.

41 Steiger 2015, p. 171.

42 F.v. Gentz, *Fragments upon the balance of power in Europe. Translated from the German, etc*, Londen 1806, p. ix.

43 E. de Vattel, *Le droit des gens, ou, Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains*, Londen (Neuchâtel), 1758, II, p. 496.

44 Bonjour 1979, p. 42-44; Descamps 1902, p. 107.

Lodewijk XVIII kon er prat op gaan de rang van Frankrijk in het Europese concert behouden te hebben zoals onder zijn broer.[45] De hoop die Gentz in 1818 uitsprak, als zou een unie tussen Europese soevereinen, een 'lien fédératif', het machtsevenwicht vervangen, kreeg geen verlengstuk.[46] Na de re-integratie van Frankrijk in het Europese concert verloor de alliantie tussen de overwinnaars van 1814 het karakter van een militaire alliantie tegen een ordeverstoorder.

## 2 De Grondwet en het bestuur der buitenlandse betrekkingen

> 'Les princes de votre maison exerceront avec sagesse le droit de faire la guerre et la paix (…) inhérent à une monarchie bien constituée. Nous ne l'avons pas limité.'[47]

Bij de totstandkoming van de Grondwet van 1814 valt op dat de commissie twee zaken innig verbonden zag. Enerzijds het budgettaire recht van de Staten-Generaal, anderzijds het recht om oorlog te voeren, zoals beide opgesomd in artikel 4 van Van Hogendorps ontwerp. Willem I kreeg op het laatste vlak de exclusieve bevoegdheid. Althans, in theorie. In de praktijk rekenen Van Maanen, Van Hogendorp en Roëll op 'de bewilliging in de subsidien zoo als in Engeland'.[48] Vooral Van Maanen benadrukte dat de Staten-Generaal niét mogen 'examineren' of er oorlog moet worden gevoerd. Dit zou het 'soeverein gezag' van de vorst te veel aantasten. In Van Maanens woorden: 'dan is het monarchaal beginsel weg'.[49] Of, uit de mond van Roëll: 'wanneer het artikel enkel de *modus quo* behandelt, dan is het goed, maar niet wanneer men den Vorst dit onbetwistbare regt niet wil toekennen; die magt moet bij hem alleen zijn'. Meer nog, voor Roëll '*moeten* de Staten-Generaal de middelen, die de Vorst zal voordragen, goedkeuren, opdat hij niet worde geëxponeerd'. Men mag de vorst dus niet internationaal blootstellen. Als hij een engagement aangaat, móét de vertegenwoordiging van zijn onderdanen hem daar ook de middelen voor ter beschikking stellen.[50] Een triomfantelijke terugkeer van de *raison d'État*? Het zelfbehoud van het koninkrijk als politieke entiteit leek enkel te kunnen worden verzekerd door een

45 Mansel 2004, p. 210-211.
46 Bois 2012, p. 494.
47 Rapport commissie bij de Grondwet van 1815, in Franse vertaling weergegeven bij Raepsaet 1838, VI, p. 343.
48 H.T. Colenbrander, *Ontstaan der grondwet: bronnenverzameling*, Den Haag: Nijhoff 1908, I, p. 94.
49 Colenbrander 1908, I, p. 94. Over de term en zijn antoniem democratisch beginsel, zie Worst 1992, p. 61.
50 Colenbrander 1908, I, p. 95. Men kan dit ook samenlezen met het gebrek aan parlementaire medezeggenschap in financiële aangelegenheden, zie C.A. Tamse & E. Witte, 'Inleiding', in: C.A. Tamse & E. Witte (red.), *Staats- en Natievorming in Willem I's Koninkrijk (1815-1830)*, Brussel/Baarn: VUBPRess/Bosch & Keuning 1992, p. 43, of nog met de 'defensieve en passieve' rol voor de Staten-Generaal in wetgevende aangelegenheden, waar de Staten wél gezamenlijk bevoegd waren (Worst 1992, p. 67-68).

eenheid van externe actie.[51] Van Hogendorp rekende erop dat de vorst 'niet ligtelijk' tot de actie zal overgaan, als hij niet zeker is van de 'geest van de natie'. Verdere juridische waarborgen schenen welhaast overbodig.

Deze ingesteldheid veegde de parlementaire tussenkomst in het buitenlands beleid nagenoeg uit. Ook het budgettaire annaliteitsbeginsel (artikel 71), dat veronderstelde dat de buitengewone uitgaven elk jaar opnieuw onderzocht worden, werd sterk gereduceerd.[52] In 1815, wanneer een gemengde commissie uit Noord en Zuid zich over de tekst dient te buigen, werd commissielid Raepsaets aandringen op jaarlijkse budgetten, naar Brabants model, door Elout weggelachen.[53] Raepsaet stelde dat belastingen in de eerste plaats politiek zijn: *quod omnes tangit, debet ab omnibus approbari*.[54] Hierop antwoordde Elout dat in het verleden het annaliteitsbeginsel geen waarborg tegen despotisme was gebleken. Voor Van Hogendorp zou een jaarlijks budget enkel tot wanorde en instabiliteit leiden.[55] Willem kon naar de mening van vooraanstaande leden van de commissie autonoom verdragen sluiten, die grote uitgaven meebrachten of waarbij grondgebied werd afgestaan. De Staten-Generaal stonden dan voor een voldongen feit. Artikel 19 van het ontwerp van februari 1814 (artikel 58 van de uiteindelijk aangenomen Grondwet) stelde kortweg dat de 'Souvereine Vorst oorlog en vrede maakt (…) verbonden sluit, alsmede verdragen van vrede, koophandel en anderen, en [dezelve] bekrachtigt'.[56] Als de soevereine vorst en Staten-Generaal verplicht waren samen te werken, zou dit leiden tot 'groote intrigues en bevordering van eigenbelang', aldus Van Hogendorp in 1814.[57]

Een deel van deze noordelijke onvrede kan worden verklaard vanuit een afkeer voor de complexe en weinig transparante onderhandelingsprocedures gedurende de Republiek der Verenigde Provinciën (1579-1795), waar dit 'eigenbelang' op de voorgrond stond. De nationalisering van de Bataafse Revolutie (1794-1795), of de genationaliseerde versie van het Franse gecentraliseerde bestuursmodel, verklaart deze algemene trend.[58] Al in 1799 vroeg Hendrik Fagel in een memorandum aan de Britten om de vervanging van het Secreet Besogne, de commissie van de Staten-Generaal waarin griffier en pensionaris van Holland

51 R. Tuck, *The Rights of War and Peace: Political Thought and International Order from Grotius to Kant*, Oxford: Oxford University Press 2001, p. 6.

52 Morabito 2014, p. 181. Art. XLVIII Charte: beide Kamers moeten instemmen met de belastingen.

53 Raepsaet 1838, p. 89.

54 Rogghé 1938, p. 117; een initieel canonieke norm, die mettertijd de motor was geworden van verzet tegen autoritair overheidsoptreden (J.Ø. Sunde, *Constitutionalism before 1789: constitutional arrangements from the high Middle Ages to the French Revolution*, Oslo: Pax 2014, p. 22).

55 L.S. Hymans, *Histoire politique et parlementaire de la Belgique de 1814-1830. 1: La fondation du royaume des Pays-Bas*, Brussel: Lebègue 1869, p. 228-229. Het budget voor buitenlandse zaken, kolonies, marine zit hoe dan ook in het tienjarige budget.

56 Colenbrander 1908, I, p. 346.

57 Colenbrander 1908, I, p. 92.

58 E. Witte, *Het verloren koninkrijk: Het harde verzet van de Belgische orangisten tegen de revolutie (1828-1850)*, Antwerpen: De Bezige Bij 2014, p. 25; Van Sas 2005, p. 32.

zetelden, door één minister onder de stadhouder.[59] Dit is evenwel merkwaardig in de sfeer der internationale betrekkingen. De confederale structuur van de Verenigde Provinciën gaf vaak op gelegen momenten een uitweg om onderhandelingen te vertragen en te wachten tot een voor de republiek gunstiger moment om de stap te wagen.[60] Zo trad de republiek na de Vrede van Utrecht (1713) nooit toe tot de Quadruple Alliantie (1718), een bondgenootschap dat tot doel had de status quo in Europa militair te verdedigen tegen eenzijdige agressie.[61] Als neutrale staat genoot de republiek de voordelen van de interventie van de grootmachten, maar droeg ze niet bij in de gemeenschappelijke lasten. Bovendien zorgde een vermenigvuldiging van de gesprekspartners vanuit onderhandelingstechnisch oogpunt voor een gediversifieerder palet aan concessies.

De schaduw van het Franse regime hing over de Grondwet. Van Hogendorp verweet Van Maanen zelfs 'den Prins slegts in de plaats van den Keizer te stellen'.[62] In de woorden van Willems recente biograaf Jeroen Koch was Van Maanen eerder de mening toegedaan dat het recht de uitvoerende macht diende, en niet de burger om hem te beschermen tegen de macht van de staat.[63] Het contrast met de hang naar gewoonte en oude wetten bij Raepsaet, verdediger van het oude stelsel van co-soevereiniteit, kon niet groter zijn.[64] Codificatie, rationeel en gecentraliseerd bestuur aan de ene zijde, 'Volksgeist', gewoonterecht, herstel van de drie standen en de oude rechtsorde aan de andere. Merkwaardig genoeg was Raepsaet ook degene die de bevoegdheden van de monarch het meeste wou inperken. Zijn opponenten, die in de geest van de Verlichting de Franse wetboeken en bestuursstijl overnemen, zagen niet de noodzaak om de uitvoerende macht te controleren. Een conceptuele en abstracte invulling van de monarchie ontbrak, met name voor het geval een minder geschikte nazaat de functie zou vervullen. Willem I werd eerder als concrete emanatie van vorstelijke macht gebruikt. In de woorden van de Kempenaer, 'een persoon, meer dan een instelling of eene zaak'.[65] Uiteindelijk vertrouwde men op de levenservaring en opvoeding van de prins. Willem werd als prins onder andere onderwezen

59 Colenbrander 1908, I, p. xxxiii.

60 J.G. Stork-Penning, *Het grote werk: vredesonderhandelingen gedurende de Spaanse successie-oorlog 1705-1710*, Groningen: Wolters 1958; F. Dhondt, *Op Zoek naar Glorie in Vlaanderen. De Zonnekoning en de Spaanse Successie (1707-1708)*, Kortrijk-Heule: UGA 2012, p. 352-374.

61 F. Dhondt, 'The Law of Nations and Declarations of War after the Peace of Utrecht', *History of European Ideas* 2016, te verschijnen. Zie ook Willems studie van de geschriften van pensionaris Simon van Slingelandt (1664-1736), in deze periode zeer behendig als diplomaat (Koch 2013, p. 57).

62 Van Hogendorp, *Geheime Aanteekeningen* in *Brieven en Gedachtenissen*, V, 84 (Colenbrander 1908, I, p. xliii). Zie ook Thorbeckes oordeel, als zou de Franse periode 'van groter belang [zijn] geweest voor de inrichting van onze staat dan datgene wat wijzelf na 1813 en voor 1848 tot stand hadden gebracht' (Worst 1992, p. 57).

63 Koch 2013, p. 241.

64 Descamps 1902, p. 18.

65 J.M. de Kempenaer, *Wederlegging der verhandeling over de verantwoordelijkheid der ministers, volgens het Nederlandsche staatsregt*, geciteerd in Worst 1992, p. 73. Zie ook P. Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk 1813-1840*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005.

door pensionaris Van den Spiegel, die hem inleidde tot de defensieve, en niet agressieve, oorlogvoering, gezien de positie van de republiek op het Europese schaakbord.[66] Kon dit zomaar worden doorgetrokken voor een staat die meer dan dubbel zo groot was in bevolking?

Raepsaet gebruikte in zijn argumentatie de klassieke volkenrechtelijke doctrine.[67] Toen hij de distinctie tussen oorlogs- en vredestijd bij gebiedsafstand aanvocht, heette het letterlijk dat 'aucun bon publiciste' een dergelijk onderscheid erkende, de voorbeelden van Grotius en Vattel citerend.[68] Geen demembrement zonder consent! Volgens de aantekeningen van Van Maanen verweet Mollerus hierna de Belgische intervenant dat hij een absurde situatie had gecreëerd. De natie, die toch al naar de vrede zal verlangen, zou des konings mening toevallen, en al het hatelijke doen overgaan op de Staten-Generaal! *Vide quam absurdum*, in Van Maanens inschatting.[69] Queijsen verweet Raepsaet dat hij hier de macht van de vorst niet enkel temperde, maar zelfs de ketting van de Staten-Generaal wou leggen. 'Hier zoude de Koning genoodzaakt worden iets te doen, namelijk de oorlog voort te zetten. En zoodra ik admitteer, dat de Koning genoodzaakt kan worden iets te doen tegen zijnen zin, dan is hij niet meer Chef van het gouvernement, dan ken ik geen Koning meer, noch Koninkrijk, noch Koninklijke waardigheid.'[70] Queijsen stelde per definitie de oorlogstoestand gelijk met uiterste noodzaak. Precies in deze situatie moet men vertrouwen op 's konings 'eer, waardigheid, belang, gevoel, point d'honneur', waardoor hij nooit 'ligt' over de regels heen zal stappen.

Ondanks Raepsaets geïsoleerde positie binnen de commissie mag men niet vergeten dat zijn redenering wel aansloot bij de consensus in de klassieke Europese volkenrechtsdoctrine. Hij stelde dat er controle diende te zijn op de buitenlandse actie van de vorst, en verzette zich consequent tegen de noordelijke zienswijze.[71] Een gewapend conflict draineert immers het gros van de financiële capaciteit van de samenleving.[72] Voor Raepsaet was de Grondwet een *pactum*, een collectief gegeven, bewaakt door een sociaal corpus, niet het voorwerp van de eenzijdige interpretatie van één man.[73] Indien ook de noordelijke leden van de commissie hadden gezocht naar 'samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid' tussen Staten-Generaal en vorst, was zijn positie minder geïsoleerd geweest.[74]

---

66 J. Koch, *Koning Willem I, 1772-1843*, Amsterdam: Boom 2013, p. 29.

67 R. Lesaffer, 'The classical law of nations (1500-1800)', in: A. Orakhelashvili (red.), *Research Handbook on the Theory and History of International Law*, Cheltenham: Edward Elgar 2011, p. 408-440.

68 Raepsaet 1838, VI, p. 74; Van Maanen 1887, p. 39.

69 Van Maanen 1887, p. 41.

70 Van Maanen 1887, p. 40.

71 p. Rogghé, *De politieke loopbaan van J. J. Raepsaet tot 1815, inzonderheid in en om de Commissie tot herziening der Hollandsche grondwet van 1814*, Kortrijk: Steenlandt 1938, p. 112.

72 J. Brewer, *The sinews of power: war, money and the English state, 1688-1793*, Boston: Routledge 1994.

73 L. François, 'Jan Jozef Raepsaet', in: *Handelingen van de Geschied- en oudheidkundige kring van Oudenaarde, van zijn kastelnij en van den lande tusschen Maercke en Ronne*, 1989, p. 64.

74 Worst 1992, p. 58.

De afstand van grondgebied zonder instemming van vertegenwoordigende organen werd in sterke bewoordingen veroordeeld door de diplomaat en succesauteur Emer de Vattel (1714-1767), geboren in Couvet, in het soevereine prinsdom Neuchâtel. Vattel schreef zijn werk vanuit deze politieke entiteit, die in de achttiende eeuw een relatieve autonomie genoot ten aanzien van een soeverein op verre afstand in Berlijn. Vandaar dat zijn werk in dienst stond van de belangen van de plaatselijke vertegenwoordigende instellingen. Vattels systeem was gebaseerd op het werk van de Duitse natuurrechtsdenker en wiskundige Christian Wolff (1679-1754). Voor de zeventiende- en achttiende-eeuwse natuurrechtsdenkers was de primaire plicht van een individu, evengoed als van een staat, die tot zelfbehoud, binnen een context van sociabiliteit.[75] Wie lid is van de natie als sociaal corpus, mag nooit in de steek worden gelaten door zijn bestuurders. De natie heeft niet het recht de staat en vrijheid van haar burgers te verzwendelen.[76] Burgers zijn één geworden met de samenleving, 'pour en être membres'. Ze erkennen het gezag van de staat, om gezamenlijk te werken aan collectieve vervolmaking, 'et non pour être à sa disposition, comme une Métairie,[77] ou comme un troupeau de bétail'.

Een echo van Vattels basisredenering vinden we in Raepsaets bedenkingen over de Grondwet: 'il n'est pas permis de trafiquer le droit d'un peuple libre'.[78] Een uitzondering toestaan voor gebiedsafstanden in oorlogstijd was de deur openzetten voor 'un simulacre de guerre', snel uitgelokt door de vorst.[79] Meer nog, onderhandelen met het Verenigd Koninkrijk in vredestijd zou onaantrekkelijk worden voor de wederpartij. Weigerden de Staten-Generaal, dan was de hele bevolking misschien gemobiliseerd voor een gewapend conflict. Ook de zuidelijke commissieleden Leclerc, de Merode en de Méan vonden het voorzichtiger om, geklemd tussen Pruisen en Frankrijk, de twee machten niet op ideeën te brengen. Indien de Staten-Generaal moesten instemmen, kreeg de wederpartij minder gemakkelijk een concessie uit het Verenigd Koninkrijk geperst.[80] Omgekeerd zou de vijand gretig zijn te contracteren met de vorst in oorlogstijd, omdat zijn handtekening in dat geval genoeg was.[81] Van Maanen wierp hiertegen dan weer op dat de Staten-Generaal raadplegen in oorlogstijd enkel tot verlenging van de gevechten kon leiden: 'tot nog grooter sacrificien, en de natie zou zeker niet gaarne een oorlog gecontinueerd zien, wanneer de Koning gemeend had, dat de voortzetting daarvan ongeschikt, onoirbaar, ja nadeelig zoude

75 F. Dhondt, 'History in Legal Doctrine. Vattel and Réal de Curban on the War of the Spanish Succession', in: D. De ruysscher e.a. (red.), *Rechtsgeschiedenis op nieuwe wegen. Legal history, moving in new directions*, Antwerpen: Maklu 2015, p. 367-394.

76 Vattel 1758, I, p. 230.

77 'domaine de médiocre étendue exploité par un fermier' (*Dictionnaire Littré en ligne* 2010 (1841), zie http://littre.reverso.net/dictionnaire-francais/definition/m%C3%A9tairie, laatst geraadpleegd op 18 december 2015).

78 Raepsaet 1838, p. 74.

79 Raepsaet 1838, p. 74.

80 Van Maanen 1887, p. 41.

81 Raepsaet 1838, p. 75.

zijn'.[82] Dotrenge en Mollerus traden hem bij. Enkel de vorst had de morele capaciteiten om te beseffen dat een oorlog geen lichtzinnige beslissing is. 'Het volk wil doorgaans met drift oorlog, maar ook wederom even spoedig den vrede, als het den oorlog geproeft heeft. Dien Vrede te verwijderen, moet nooit de taak worden van de Landsvergadering, en wanneer er cessien nodig zijn, is het altijd beter dat de onaangenaamheid daarvan op het gouvernement berust, dan op de Representanten.' Elout besloot dat 'de meeste leden van de Staten Generaal zeer faciel zullen denken over de afstand van een klein deel territoir, om den vrede te bekomen'.[83]

Voor Vattel mocht de Staat zijn burgers pas in de steek laten in geval van een extreme noodzaak. Niet eender welk conflict kwam hiervoor in aanmerking. Een deel van het grondgebied mocht van het corpus worden afgescheiden als het publieke belang dat vereist. Enkel de natie had evenwel het recht zich te onderwerpen aan een buitenlandse macht. Het recht om stukken van de staat te vervreemden kon nooit aan de soeverein alleen behoren, tenzij het expliciet werd opgedragen door het hele volk.[84] Indien een staat een stad of een provincie aan een buur overliet, of aan een machtiger vijand na een gewapend conflict, dan moest de afstand geldig blijven in het internationaal publiekrecht. Alle juridische aanspraken en rechten vervielen. Dit betekende evenwel niet dat burgers hun band met de oorspronkelijke politieke entiteit ook moreel vervallen moesten beschouwen. Principieel behielden zij het recht in opstand te komen wanneer de nieuwe meester hen niet beviel.[85]

De beperking van de externe afstandsbevoegdheid van de vorst lag in lijn met zijn algemene verhouding tot het grondgebied. De vorst of het staatshoofd was niet meer dan 'conducteur' van de natie. Hij beheerde een goed dat collectief was en waarvan het beschikkingsrecht enkel bij de totaliteit van de natie kon liggen.[86] 'Le Prince ou le Souverain (…) n'étant naturellement que l'Administrateur & non le Propriétaire de l'Etat; sa Qualité de Chef de la Nation, de Souverain, ne lui donne par elle-même le droit d'aliéner, ou d'engager des Biens publics.' Het was niet evident om een 'droit si dangereux' zoals het recht oorlog te voeren toe te kennen aan iemand die slechts een tijdelijk plaatsbekleder kon zijn. Meer nog, indien de vorst zijn bevoegdheid ten aanzien van het gemene overschrijdt, stond het de natie, die als enige het beschikkingsrecht had, vrij de beslissing achteraf in te trekken. Uiteraard speelde dit minder in vervreemdingen van natie tot natie. De bevoegdheid van de vorst betwisten om eender welk stuk van het grondgebied te vervreemden, zou de meeste vredesverdragen onmogelijk hebben gemaakt. Toch weerhield Vattel

82 Van Maanen 1887, p. 39.
83 Van Maanen 1887, p. 42.
84 Vattel 1758, I, p. 71.
85 Vattel 1758, I, p. 230-231 (met verwijzing naar het Verdrag van Madrid (14 januari 1526), waarbij Frans I door Karel V in gevangenschap wordt gedwongen afstand te doen van de suzereiniteit van de Franse kroon over de gebieden die het huis van Bourgondië in leen houdt).
86 Vattel 1758, I, p. 226-227.

de afstand van aanzienlijke stukken van het grondgebied als een *dismembratio*, die niet voor delegatie vatbaar was.

De essentiële vraag is wat Vattel verstond onder een collectieve opdracht aan de vorst.[87] De auteur uit Neuchâtel verwees naar de grondwettelijke organisatie in elke staat. Wie aan de soeverein een blanco cheque gaf, maakte hem titularis van 'L'Empire plein & absolu (…) dépositaire des droits de la Nation, & l'organe de sa volonté'. In dit geval kwam het enkel aan de vorst toe om te oordelen of de uiterste noodtoestand aanwezig was waarbij aanzienlijke stukken van het grondgebied moeten worden afgestaan. Let wel: aan hem alleen. Deze opdracht ruim formuleren betekende alles overlaten aan Willem I … en zijn opvolgers.[88] Vattel stipte nog aan dat de praktijk van het registreren van verdragen door het parlement van Parijs zelfs in de absolute Franse monarchie een tempering vormde op de bevoegdheid van de vorst om het grondgebied af te takelen per verdrag.[89] Dit werkte na in de literatuur: Benjamin Constant gaf in zijn *Principes de politique* aan dat ministers zich kunnen vergissen bij het bedisselen van een gebiedsafstand.[90] De Charte Octroyée van 4 juni 1814 liet een grote discretie aan de vorst en zijn regering (artikel XIV).[91] Naar het model van Constant konden ministers wel door de *Chambre des Députés* voor de *Chambre des Pairs* worden gedaagd, om in gebeurlijk geval te worden veroordeeld (artikel LV).

Volgens zijn biograaf Philip Mansel drong Louis XVIII persoonlijk aan op de exclusieve bevoegdheid over de buitenlandse betrekkingen, met referentie naar het Engelse model.[92] Net als in Frankrijk werd de Engelse grondwettelijke traditie in het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden gebruikt om de positie van de koning te verstevigen. In de woorden van Van Hogendorp, 'bij uitsluiting aan den Souverein, zonder eenige de minste ruggenspraak'.[93] Dit komt paradoxaal over. De Glorious Revolution van 1688, die de soevereiniteit van het parlement vastlegde, had ertoe geleid dat de Engelse kroon geen enkele gebiedsafstand kan doorvoeren dan met de instemming van het parlement. Een bekende casus, waarnaar

87 Een plebisciet had natuurlijk gekund in 1814-1815, maar gezien het napoleontische precedent was dit buiten de kwestie (Worst 1992, p. 60).

88 Vattel 1758, I, p. 231. Vattel ziet hier als precedent de vergadering van notabelen uit het hele koninkrijk te Cognac naar aanleiding van het Verdrag van Madrid, waarbij wordt gesteld dat de koning niet het recht heeft de kroon te ontdoen van aanzienlijke stukken van het grondgebied.

89 Vattel 1758, I, p. 232. Zie ook M. Haehl & F. Hildesheimer, 'L'enregistrement des traités (XVIe-XVIIIe siècle). Autour de la paix d'Utrecht', in: O. Poncet (red.), *Diplomatique et diplomatie: les traités (Moyen Age - début du XIXe siècle)*, Parijs: École des Chartes 2015, p. 141-162.

90 B. Constant, *Principes de politiques applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France,* Parijs: A. Eymery impr. de Hocquet 1815.

91 Art. XIV: 'Le Roi est le Chef suprême de l'Etat; commande les forces de terre et de mer; déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce.' Louis [XVIII], *Constitution donnée au peuple français par S. M. Louis XVIII, précédée et suivie du discours de S. M, de monseigneur le chancelier de France, des ordonnances du roi concernant les Députés des deux Chambres, avec la Liste des Pairs de France nommés par le roi*, Parijs, J. Moronval 1814.

92 Mansel 2004, p. 195.

93 Colenbrander 1908, I, p. 90.

ook de negentiende-eeuwse traktaten bleven refereren, was die van de belofte van George I (1660-1727) in 1721 om Gibraltar aan Spanje af te staan, in de Franse termen van de originele brief: 'du consentement de mon Parlem[en]t'.[94] Aangezien deze instemming er nooit kwam, is Gibraltar tot vandaag Brits gebleven. Het recht van de kroon om gebiedsafstand te doen komt ook aan bod in een studie van de Britse rechtshistoricus David Armitage rond het gebruik van juridische argumenten in het House of Commons. Naar aanleiding van de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring (1776) werd het debat gevoerd rond de rechtsgrondslag voor de afstand van de XIII koloniën door de kroon. Was de instemming van het parlement een vereiste of niet?[95] Voorstanders riepen niet enkel de eigen Glorious Revolution in, maar ook de buitenlandse auteurs von Pufendorf en Vattel.

Samuel von Pufendorf (1632-1694), houder van de leerstoel volkenrecht in Heidelberg in de zeventiende eeuw, stelde net als later Vattel dat de vorst slechts vruchtgebruiker kon zijn van zijn koninkrijk. De (in oorsprong civielrechtelijke) bevoegdheid te beschikken over een zaak was enkel eigen aan de vorst en de natie samen. Bij vervreemding van het gemeenschappelijke goed gold dat de vorst niet aan een ander kon overdragen wat hij niet had: *nemo plus transferre potest quam ipse haberet.* Indien een staat werd opgericht met de instemming van de bevolking, wat Willem in 1815 wenste te bereiken,[96] kon dit pact niet ongedaan gemaakt worden door de wil van een van de partijen. In de vertaling van Jean Barbeyrac, hoogleraar publiekrecht in Groningen: 'S'il s'agit d'aliéner seulement une partie du Roiaume, outre l'approbation du Roi & celle des Peuples qui demeurent sous ses Loix, il faut aussi que le Peuple du Païs qu'on veut aliéner, y consente.'[97] Onderdanen – niet het grondgebied, maar de bewoners – overhevelen naar een andere soeverein, betekent hen afsnijden van de anderen, met wie zij in een fundamenteel samenlevingscontract verenigd zijn. 'Les Corps Moraux, tel qu'est un Etat, étant formez par le consentement des Membres qui les composent; c'est par l'intention de ceux qui les ont fondez; qu'il faut juger, quel pouvoir a tout le Corps sur chacune des parties. Or on ne sauroit raisonnablement présumer, que les Fondateurs des Sociétez Civiles aient prétendu que le Corps eût droit de retrancher à sa fantaisie quelques-unes de ses parties, & de les donner à un autre Maître.'[98] Enkel een extreme noodtoestand kon een geldige uitzonderingsgrond bieden. Wie onder druk van een zware militaire nederlaag gebiedsdelen moest afstaan, en daarbij de instemming van de volledige vertegenwoordiging van de natie niet wist te verkrijgen, was niet verplicht zijn onderdanen te ontslaan van hun eed van trouw.

94 Mattei 2006, p. 147. Brief van George I aan Filips V van Spanje, Londen, 12 juni 1721, Parijs: Archives Du Ministère des Affaires Étrangères et Européennes (La Courneuve), Archives Politiques, Angleterre (supplément), 7, f. 14r°.

95 D. Armitage, 'Parliament and international law in the eighteenth century', in: D. Armitage, *Foundations of Modern International Thought*, Cambridge: Cambridge University Press 2012, p. 135-153.

96 De Waresquiel 2015, p. 27.

97 Pufendorf 1735, II, p. 547-548.

98 Pufendorf 1735, II, p. 548.

Tegenstanders poogden dit argument te ontkrachten door op te werpen dat beide heren nooit verkozen waren in Westminster en hun woorden bijgevolg van geen tal waren. Althans voor wat het gezagsargument betrof: volkenrechtelijke beschouwingen werden afgedaan als 'lucubrations and fancies of foreign writers'.[99] Een bredere comparatieve kijk op de ancien régime-constituties in Europa leert dat het exclusieve kroonprivilege gebruikelijk was in Spanje en Portugal, maar bijvoorbeeld niet in Zweden. Na de desastreuze militaire exploten van Karel XII (1697-1718) legde de statenvertegenwoordiging het alleenrecht van de vorst om oorlog te verklaren sterk aan banden.[100]

In Frankrijk was de exclusieve bevoegdheid over de buitenlandse betrekkingen sinds de zestiende eeuw aan de kroon toegevallen op grond van een aanhoudende praktijk. Dat belette evenwel niet dat het parlement van Parijs kon tussenkomen bij de registratie van de vredesverdragen, en op die manier politieke tegenargumenten bijkomend gewicht kon geven.[101] Elk regime in de revolutionaire periode had ten slotte een voorkeur voor de uitvoerende dan wel de wetgevende macht. Met de Conventie kan gesteld worden dat als het volk de vorst heeft vervangen, het enkel aan dit 'peuple-roi' toekomt om de vorstelijke prerogatieven uit te oefenen.[102] Stellen dat het monopolie van de uitvoerende macht op de buitenlandse betrekkingen een uitgemaakte zaak was in 1814-1815, stemt niet overeen met de diversiteit aan oplossingen in Europa.

Lodewijk XVIII haalde het vertrouwen van de andere Europese hoven aan als doorslaggevend argument om alleen verdragen te onderhandelen, te ondertekenen en te ratificeren. Met betrekking tot Sint-Petersburg of Berlijn, geen van beide gekenmerkt door een traditie van grondwettelijk contractsdenken, valt dit argument te begrijpen. Maar genoot de Engelse kroon minder respect in het internationale rechtsverkeer door de greep van het parlement op deze aangelegenheden? Laat ons terugkeren naar het precedent Gibraltar. George I deed een eenzijdige afstandsbelofte aan de Spaanse koning Filips V. Spanje interpreteerde een koninklijk woord als extern bindend voor de hele staat en legde op basis hiervan het beleg voor Gibraltar in 1727. Bij gebrek aan militair succes werd de Britse soevereiniteit ongemoeid gelaten. De Noorse (restauratie-)Grondwet van 1814 maakte op haar beurt de buitenlandse betrekkingen een gedeelde aangelegenheid tussen wetgevende en uitvoerende macht.[103] De Zwitserse confederatie hanteerde dan weer een systeem van gekwalificeerde meerderheid onder de kantons, niet zonder reminiscenties aan het onder de republiek prevalerende systeem, waarbij volgens Grotius de unanimiteit en volgens Bynkershoek de

99 Uitspraak van Lord Thurlow (1731-1806), Chancellor of the Exchequer van 1778 tot 1783. D. Armitage 2012, p. 150.

100 Vattel 1758, II, p. 256; Mattei 2006, p. 150.

101 F. Di Donato, 'La hiérarchie des normes dans l'ordre juridique, social et institutionnel de l'Ancien Régime', *Revus* 2013, afl. 21, p. 237-292.

102 Mattei 2006, p. 163.

103 Mattei 2006, p. 152.

individuele stem van elke provincie apart bindend was.[104] De verwijzingen in Van Hogendorps tekst naar de Unie van Utrecht (1579) en het confederale verleden van de republiek waren op dit punt dus zeker bijzonder selectief.[105] Willem I kreeg een ruime bevoegdheidsperimeter toegewezen. Legitimerende referenties aan de traditie kunnen dit amper verhullen.[106] In Van Hogendorps eigen woorden: 'Le prince est souverain. On ne sait pas comment, mais tout le monde le considère comme tel.'[107]

## 3 Epiloog

De persoonlijke rol van de monarch groeit onder de Grondwet van 1831 uit tot de determinerende factor voor het buitenlands beleid gedurende decennia. Leopold I (1790-1865) was de geknipte persoon om te laveren tussen de Europese monarchieën, binnen het door de Conferentie van Londen bevestigde kader van permanente neutraliteit.[108] Toch bevatte de Grondwet een aantal beperkingen, die in contrast staan met de grote vrijheid waarover de monarch in de praktijk beschikte. Niet in het minst die van artikel 68. Deze bepaling stelt dat handelsverdragen, of verdragen die de Belgen individueel kunnen grieven, dienen te worden voorgelegd aan de Kamer en Senaat.[109] Net als bij de besprekingen in 1814 of 1815 besteedde het Nationaal Congres weinig aandacht aan deze passage. Indien de externe communicatie met andere machten de exclusieve bevoegdheid van de monarch bleef, was er evenwel een duidelijk grotere rol voor de volksvertegenwoordiging weggelegd. De vorst diende verdragen ter kennis te brengen aan de Kamers, en wel zo snel mogelijk.

Thonissen verwees in zijn commentaar naar Constant, die in de mogelijkheid om per verdrag de interne regels opzij te zetten een uitnodiging tot expliciete schending van de Grondwet zag:[110] 'Le despotisme et la persécution reviendraient du dehors masqués en traités de paix, et les ambassadeurs du roi seraient le véritable pouvoir législatif d'un tel peuple.'[111] Ook al leidde dit in de praktijk tot een moeilijke oefening voor het kabinet. Het

104 R. Tuck, *The Rights of War and Peace: Political Thought and International Order from Grotius to Kant*, Oxford: Oxford University Press 2001, p. 6.

105 Naast vertrouwen geldt ook dat de noodzaak aan eenheid van actie speelt. Zowel Thorbecke als Raepsaet (Raepsaet 1838, p. 76) erkent dat het eenvoudiger en efficiënter is om enkel de uitvoerende macht het buitenlands beleid toe te wijzen, maar uiteraard botst dit met het fundamentele pact tussen onderdanen en vorst.

106 Van Sas 2005, p. 24.

107 Van Hogendorp, *Brieven en Gedenkschriften*, IV, 269. Van Sas 2005, p. 29.

108 Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe avec un supplément contenant une bibliothèque choisie du droit des gens*, Parijs: Guillaumin 1861, p. 355; G. Deneckere, *Leopold I. De eerste koning van Europa*, Antwerpen: De Bezige Bij 2011.

109 J.J. Thonissen, *Constitution belge annotée, offrant, sous chaque article, l'état de la doctrine, de la jurisprudence et de la législation*, Hasselt: chez P.-F. Milis 1844, p. 202.

110 Thonissen 1844, p. 202.

111 B. Constant, *Cours de politique constitutionnelle*, Parijs: Didier 1836, I, p. 78.

parlement zou immers steevast enkel naar de eigen belangen kijken. Onderhandelen met een derde staat impliceerde net het tegenovergestelde: concessies zijn noodzakelijk in de zoektocht naar een compromis.[112] Net als de noordelijke commissieleden in 1815 vreesde Thonissen de plenaire behandeling van buitenlandse vraagstukken, die de openbaarheid niet zouden verdragen. Het binnenlandse politieke spel, of in de woorden van Van Maanen: 'morsserij, achterhoudenheid en politieke bedriegerijen', bracht immers de externe veiligheid in gevaar.[113]

De derde zinsnede van artikel 68 beslechtte de discussie van 1815: 'Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi.'[114] Meteen beschikte het Belgische parlement over een rechtsgrond om te debatteren over de afstand van gebied bij de XXIV-artikelen (1839). In zijn *Aanteekening op de Grondwet* (1839), verschenen in het Noorden na de scheiding, bekritiseerde Thorbecke het onderscheid uit 1814 met vuur. Waarom gebiedsafstand na een oorlog niet onderwerpen aan parlementaire instemming, 'bij zulk uiterst besluit, in eene omstandigheid, waar 't geldt met alle krachten van den Staat te rade gaan (…) of waarom [wél] in vredestijd, waar een verkeerd gebruik van het regt van afstand oneindig minder te duchten is'?[115] Thorbecke merkte bovendien op dat, gezien de opsomming van gebieden in de eerste artikelen van de Grondwet, elke 'afstand of verruiling (…) een verandering der Grondwet' inhoudt, 'die niet eens van de gewone wetgevende magt afhangt'.[116] Thorbecke pleitte voor een consequenter systeem, waarbij enkel parlementaire instemming nodig is bij een vredesverdrag, teneinde de halfslachtige uitzondering te vermijden.[117] Op meer dan twee decennia afstand lag dit in de lijn van Raepsaets kritiek. De distinctie tussen oorlogs- en vredestijd verdween dan ook in het nieuwe artikel 57 van de Grondwet van 1848.[118]

Onder Leopold II (1835-1909) valt op te merken dat de monarch na de verwerving van Congo in 1885 door de opeenvolgende katholieke kabinetten – bijvoorbeeld door dat van Beernaert – naar de achtergrond gedrongen wordt. De internationale positie van België werd verdedigd door zowel liberale als katholieke regeringen. Parlementaire agitatie zien we hoofdzakelijk rond de militaire invulling van de Belgische neutraliteitsrol. Gezien de budgettaire principes die al in de Grondwet van 1815 vervat zaten, bleef parlementaire

112 Thonissen 1844, p. 203-204.

113 Van Maanen 1887, p. 24. Een continuïteit met de ancien régime-cultuur van geheimhouding inzake buitenlandse betrekkingen? Zie L. Bély, *Les secrets de Louis XIV*, Parijs: Tallandier 2013.

114 Nationaal Congres, zitting 10 januari 1831, zie www.unionisme.be/cn18310110.htm. 'Geenen afstand, ruyling of mangeling, geene byvoeging van grondgebied kan plaets hebben, ten zy uyt krachte eener wet' (X, *Grondwet van Belgien, aengenomen door het nationaal congres*, Gend: G. De Busscher en zoon 1831, p. 12).

115 J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de grondwet*, Amsterdam: Muller 1839, p. 67.

116 Thorbecke 1839, p. 67.

117 Gelijkaardig aan het Franse systeem van de Vijfde Republiek (1958). Mattei 2006, p. 163.

118 Artikel 57, Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden, Den Haag: Gebroeders Belinfante 1848, p. 12.

instemming evident nodig.[119] Indien neutraliteit geloofwaardig diende te zijn, kon de Belgische staat zich niet onttrekken aan het onderhouden van een eigen defensiemacht of het herdenken van de Wellingtonbarrière uit 1815, wat botste met financiële en lokale belangen.

De opeenvolgende liberale en katholieke Belgische regeringen waren zich er evenwel terdege van bewust dat het internationale lot van België afhing van de bereidwilligheid van de garanten uit 1831 en 1839 om zich te gepasten tijde te herinneren aan het bestaan van hun garantieplicht. De Frans-Pruisische oorlog van 1870 werd de gelegenheid voor een bilaterale herbevestiging van de Britse, Franse en Pruisische garantie.[120] Wat expliciet hernieuwd dient te worden, heeft echter slechts een precair bestaan. De Belgische volkenrechtsleer probeerde zo veel mogelijk de betekenis van de verdragen uit 1870 te minimaliseren. Het is veelzeggend dat de juridische adviezen van de Queen's Advocate, sir Travers Twiss (1809-1897), startten vanuit analogieën met het Engelse contractenrecht.[121] Volkenrechtelijke instrumenten beletten niet dat de Belgische neutraliteit geschonden werd in augustus 1914.[122]

Dat belet niet dat het internationale kader voor zowel Noord als Zuid steeds determinerend is gebleven.[123] De participatie van de natie of haar vertegenwoordigers aan de totstandkoming van verbintenissen met externe partners verdient dan ook meer dan een loutere korte vermelding. De mate waarin zij aanvaardbaar was, vormde het voorwerp van een oude discussie in het volkenrecht, die aantoont dat botte scheidingen tussen ancien régime, restauratie en negentiende eeuw uit den boze zijn. Benjamin Constant, wiens invloed zeer groot is geweest, was weinig vernieuwend op dit punt. De tijdelijke usurpatie van 1815 door een sterke vorstelijke macht, gecreëerd *ex nihilo*, kan zowel in Noord als in

119 In de gekleurde woorden van Charles à Court Repington (1858-1925), Brits militair attaché te Brussel: 'The Belgians mean to defend themselves, and their failure to secure an army adequate for their needs is due to the debasement of their Parliament, and to the sharp division of political parties' (in: K. Bourne e.a. (red.), *British Documents on Foreign Affairs. Part I, Series F: Europe, 1848-1914*, Betsheda: University publications of America 1987, V, p. 40).

120 Verdrag tussen Groot-Brittannië en Pruisen met betrekking tot de onafhankelijkheid van België, Londen, 9 augustus 1870, 141 *CTS* 435; Verdrag tussen Groot-Brittannië en Frankrijk met betrekking tot de onafhankelijkheid van België, Londen, 11 augustus 1870, 141 *CTS* 441.

121 R.p. Collier, J.D. Coleridge en Travers Twiss aan Granville, Londen, 6 augustus 1870: 'The term joint guarantee by no means imports that the guarantee of each is condition on all the others performing the contract, and that upon one or more refusing to do so the others are released (…) applying these rules of our municipal law (which we believe to be substantially in accordance in this respect with that of most civilized countries), we reply (…) that the refusal or incapacity of one or more of the guaranteeing Powers to act does not, in our opinion, liberate the remaining Powers from the obligation to do so. We are quite sensible that other considerations than the strict rules of the municipal law of any country may be applicable to the construction of Treaties. We cannot help thinking, however, that to hold the obligations of each of the five powers conditional on all the others fulfilling their obligations (…) would be opposed to the real meaning of the Treaty on any sound principles of construction.'

122 F. Dhondt, '"Inter ruinas publicas scriptum". Ernest Nys, A Legal Historian in Defence of Belgian Tax Payers During the Great War', *Comparative Legal History* 2015, p. 131-151.

123 M. Abbenhuis, *An Age of Neutrals: Great Power Politics, 1815-1914*, Cambridge: Cambridge University Press 2014.

Zuid nog steeds de verbazing wekken. Niek Van Sas noemt Willem I 'autoritair en autocratisch'.[124] Misschien is het even gepast de brede bevoegdheidsperimeter van Willem I als 'monocratisch' te betitelen, om een term van John Gilissen en Maurice Duverger te gebruiken.[125] De Grondwet wordt dan ook best niet alleen in zijn eigen moment gekaderd, maar als 'onuitgegeven en nieuwe ervaring' gekoppeld aan het 'continuüm van veranderingen' van 1750 tot 1850.[126]

124 Van Sas 2005, p. 413.
125 J. Gilissen (red.), *La monocratie*, Brussel: Librairie encyclopédique 1970, p. 131.
126 Waresquiel 2015, p. 39, Van Sas 2005, p. 19.

# 200 jaar Grondwet 1815: de nationale staat 'revisited'

*Luc Verhey*

## 1 Inleiding

Bij een conferentie over de Grondwet van 1815 past een historische locatie. Het Paleis der Academieën in Brussel voldoet daaraan ruimschoots. Ooit was Willem II – die in 1840 na de splitsing zijn vader Willem I als Koning der Nederlanden opvolgde – in dit paleis gehuisvest. In dezelfde periode – vanaf 1816 – was Willem II de bewoner van het Paleis Kneuterdijk in Den Haag, in de volksmond het 'Witte Paleisje' geheten, waar later onder meer het ministerie van Financiën werd ondergebracht. Geldbeheer in een paleisje aan de Kneuterdijk: kan het Nederlandser? Willem II woonde er met zijn echtgenote Anna Paulowna tot hij koning werd in 1840. Thans zetelt er de Nederlandse Raad van State.

De vraag die ook na deze conferentie rijst is of Noord en Zuid nog dezelfde taal spreken. Technisch gezien is dat het geval. We kunnen elkaar goed verstaan en schijnbaar moeiteloos met elkaar communiceren. Maar elkaar goed begrijpen is iets anders. Dat ligt ook voor de hand; na een kort samenzijn tussen 1815 en 1830 en de splitsing sindsdien zijn Nederland en België ieder hun eigen weg gegaan. Beide landen hebben hun eigen ontwikkeling doorgemaakt. Dat geldt ook voor het staatsbestel. De verschillen in staatsrechtelijke zin zijn groot. De inhoud en betekenis van grondwettelijke regels en instituties lopen – ook als zij nog dezelfde namen dragen – vaak sterk uiteen. Juist omdat we dezelfde taal spreken liggen dan misverstanden op de loer. We gebruiken vaak nog dezelfde begrippen, maar bedoelen er dan niet zelden verschillende dingen mee.

Aan de andere kant moeten we de verschillen niet overdrijven. In de eerste plaats is en blijft het gebruik van dezelfde taal ondanks de inmiddels ontstane verschillen een groot voordeel. Het maakt het gemakkelijker om ons te verdiepen in elkaars staatsbestel en de verschillen op dat vlak te analyseren en te verklaren. Voorts is er de afgelopen zestig jaar in Europa een beweging ontstaan die de landen weer dichter bij elkaar brengt. De steeds verdere voortschrijdende Europese integratie heeft geleid tot een harmonisatie van rechtsverhoudingen op tal van maatschappelijke terreinen. Op staatsrechtelijk gebied zijn de lidstaten in beginsel autonoom, maar zelfs op dat terrein is er een geleidelijke conver-

gentie.[1] Zo groeien Nederland en België in het grotere verband van de Europese Unie weer enigszins naar elkaar toe.

In deze bijdrage volsta ik met de behandeling van drie thema's die mij door de verschillende inleidingen tijdens de conferentie werden ingegeven. Deze betreffen de wijze waarop wordt omgegaan met de Grondwet – ook wel aan te duiden als 'grondwetscultuur' –, de toekomst van de nationale staat en – daarmee samenhangend – de Europese samenwerking. Daarbij pretendeer ik nog geen begin van volledigheid. Daarvoor zijn de genoemde onderwerpen ieder op zichzelf te veelomvattend. Het gaat slechts om korte impressies die zowel het verleden als de toekomst van beide landen in een veranderend Europa aangaan. Daaruit komt naar voren dat verandering en continuïteit tegelijkertijd aan de orde kunnen zijn. Net zo min als de Grondwet van 1815 een volstrekt nieuw begin was en de splitsing in 1830 een volstrekte breuk met de voorgaande periode, geldt in de huidige tijd dat wijzigingen van de Grondwet of van de Europese verdragen weliswaar een trendbreuk kunnen zijn, maar tegelijkertijd voortbouwen op het verleden.

## 2 Grondwetscultuur

Sinds 1830 hebben Noord en Zuid hun eigen staatsrechtelijke ontwikkeling doorgemaakt. Dat was onvermijdelijk. De onderling sterk verschillende omstandigheden vroegen daarom. Daar waar het Zuiden in 1830 afscheid had genomen van het Noorden met een dominante koning Willem I aan het roer, ontstonden in het nieuwe land België nieuwe tegenstellingen die tot op de dag van vandaag veel invloed hebben. Die tegenstellingen vinden uiteindelijk hun vertaling in staatsrechtelijke regels, beginselen en conventies. De verhoudingen tussen de diverse gemeenschappen hebben ook in het recente verleden steeds opnieuw staatshervormingen en grondwetswijzigingen gevergd. België is als gevolg daarvan geleidelijk uitgegroeid tot een federale staat met gedetailleerde juridische arrangementen. In Nederland is van dat alles geen sprake geweest. Sinds 1814 is de Grondwet wel talloze malen gewijzigd, maar ingrijpend waren deze wijzigingen doorgaans niet. Uiteraard waren er wel belangrijke maatschappelijke veranderingen, maar die hebben in de regel niet geleid tot fundamentele aanpassingen van het institutionele bestel. De hoofdtrekken daarvan zijn – ondanks op zichzelf belangrijke wijzigingen – sinds 1814 ongewijzigd gebleven. De Grondwet is nog steeds een sobere constitutie die veel ruimte biedt aan de politieke organen om maatschappelijke veranderingen door te voeren. De Grondwet speelt daarbij vaak slechts een marginale rol.

De grondwettelijke ontwikkeling in beide landen is echter niet uitsluitend te wijten aan de maatschappelijke omstandigheden. Het lijkt er sterk op dat tussen Noord en Zuid

1 Voorbeelden zijn de grondrechten (via het EVRM en het EU-Handvest) en het toezicht. Zie verder over de Europese samenwerking hierna paragraaf 3.

er van oudsher verschillen bestaan in de manier waarop met de Grondwet wordt omgegaan. Die uiteenlopende grondwetsculturen waren reeds zichtbaar in de aanloop naar de Grondwet van 1815. De meningsverschillen over wat in de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk moest komen te staan liepen vaak langs de scheidslijnen van Noord en Zuid. En hoewel de Grondwet van 1815 vaak als een voortzetting wordt gezien van die van 1814 en de positie van de koning zeer belangrijk bleef, zijn in de Grondwet van 1815 onder Belgische invloed niet onbelangrijke accentverschuivingen waar te nemen. De Grondwet van 1815 is door de Belgische inbreng ook een juridisch toegankelijker document geworden dan haar voorganger. Van den Berg en Vis constateren dat 'de uiterst deskundige deelname van vooral de Belgische juristen aan het werk van 1815 een grondwet heeft doen ontstaan die een stuk systematischer en ordelijker is geformuleerd dan die van 1814'.[2]

De Grondwet van 1815 is echter niet zonder slag of stoot tot stand gekomen. Reeds toen was sprake van een botsing van grondwetsculturen. Voor Noord gold dat de Grondwet van 1814 nog vers was. Deze stond sterk in het teken van de soevereiniteitsopdracht aan Willem I. Zo kort na 1814 bestond aan Hollandse zijde weinig behoefte om elementen in de Grondwet in te brengen die Willem I zouden kunnen belemmeren in de uitvoering van deze – door Willem I zelf zeer ruim uitgelegde – opdracht. Het monarchale element stond derhalve in de Hollandse benadering voorop. Van Belgische zijde daarentegen werd gepleit voor een grondwet met juridische waarborgen en een versterkt parlement. Vanuit het Hollandse perspectief waren de Belgen achteraf gezien hun tijd ver vooruit. Illustratief was het pleidooi van de Belg Holvoet in 1815 voor vastlegging van de ministeriële verantwoordelijkheid door middel van een grondwettelijke bepaling: 'La Personne du Roi est inviolable et sacrée; les ministres seuls sont responsables.' Voor de Hollanders was dat op dat moment volstrekt onaanvaardbaar. Pas in 1848 zou na veel discussie een bijna identieke bepaling in de Nederlandse Grondwet worden opgenomen.[3]

Uiteindelijk werd na veel discussie over de tekst van de Grondwet van 1815 een compromis tussen Noord en Zuid bereikt. Ten opzichte van de Grondwet van 1814 ging het om een herziening. De tekst van die grondwet vormde dan ook voor de grondwetscommissie het vertrekpunt. Daarmee begonnen de Belgen met een achterstand; op hen rustte de last om te bewijzen dat de tekst van 1814 niet voldeed en om met voorstellen te komen hoe het anders moest. Daarin is men slechts in beperkte mate succesvol geweest. Fundamentele wijzigingsvoorstellen hebben het in de meeste gevallen niet gehaald. Afgezien van de eerdergenoemde ministeriële verantwoordelijkheid – waaromtrent uiteindelijk niets in de Grondwet werd geregeld – werd bijvoorbeeld ook het voorstel om de Grondwet te laten beginnen met een aantal algemene beginselen en grondrechten, door de Hollanders afge-

2 J.Th.J. van den Berg & J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker 2013, p. 217.

3 Deze bepaling staat nog steeds in de Grondwet: De koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk (artikel 42 lid 2).

wezen. Ook andere Belgische voorstellen haalden het niet. Alles overziende is sprake geweest van slechts een bescheiden aanpassing.

Maar er werd vanuit het Belgische perspectief ook winst geboekt. Niet van doorslaggevend belang maar wel symptomatisch is het feit dat de Grondwet van 1815 meer artikelen bevatte (234) dan de grondwetten en staatsregelingen[4] van voor die tijd en ook meer dan de Nederlandse Grondwetten van na 1830. Als het gaat om de inhoud wordt meestal de invoering van de Eerste Kamer als belangrijkste succes van de Belgen genoemd. Uiteindelijk werd dit een door de koning benoemde Kamer die zou dienen als 'bolwerk van de kroon' om al te doldrieste voorstellen vanuit de door Provinciale Staten gekozen Tweede Kamer tegen te houden. Ook dit was een compromis; de Eerste Kamer zoals in 1815 vormgegeven, was een onderdeel van het parlement dat bijdroeg aan de door het Zuiden gewenste parlementarisering, maar tegelijkertijd een orgaan dat de uitwassen van de parlementaire democratie moest tegengaan.

Er waren ook andere waarborgen die dankzij de Belgische inbreng in de Grondwet kwamen. Belangrijk waren de persvrijheid, het petitierecht en de openbaarheid van de vergaderingen van de Tweede Kamer. De Belgen zijn er echter niet in geslaagd om de Grondwet op een andere leest te schoeien. De Grondwet van 1815 bleef in hoofdzaak een monarchaal stelsel en heeft in die zin geen wezenlijke belemmering opgeworpen voor Willem I om in de periode daarna zijn besluitenregering verder uit bouwen. Dat wordt algemeen gezien als de belangrijkste oorzaak van de breuk van 1830. Het is moeilijk te voorspellen wat er zou zijn gebeurd indien de Grondwet in 1815 meer in Belgische richting zou zijn bijgebogen, maar achteraf gezien kan in elk geval worden gesteld dat de Grondwet van 1815 voor de Belgen lang niet ver genoeg ging.

Na de breuk in 1830 hebben de stelsels zich los van elkaar verder ontwikkeld en lijken de grondwetsculturen van beide landen – zo blijkt ook uit de bijdrages van Witte en Aerts elders in deze bundel – verder uit elkaar te zijn gegroeid. In België bouwt de Grondwet van 1831 weliswaar voort op de Grondwet van 1815, maar is deze tegelijkertijd een geheel nieuwe constitutie met duidelijk eigen accenten. Daarin vindt versneld een ontwikkeling plaats in de richting van parlementarisering en waarborging van fundamentele rechten. Er wordt radicaal gebroken met de praktijk van Willem I's besluitenregering. De nieuwe koning Leopold heeft een wezenlijk andere positie. Zijn macht wordt ingeperkt, die van het parlement juist vergroot. Daartoe wordt onder meer de politieke ministeriële verantwoordelijkheid ingevoerd. Ten slotte is de bescherming van grondrechten in de Grondwet van 1831 aanzienlijk uitgebreid.

Sindsdien is de Grondwet in België levend gebleven. Daaraan hebben, zoals hiervoor al gememoreerd, de maatschappelijke omstandigheden zeker bijgedragen. De verhouding tussen de gemeenschappen heeft door de jaren heen in de Belgische samenleving een lei-

4 Met uitzondering van de Staatsregeling van 1798.

dende rol gespeeld. De ingrijpende veranderingen in die verhouding heeft men aanvankelijk geprobeerd te vertalen in wijzigingen buiten de Grondwet om, waarbij de Grondwet soms rekkelijk werd uitgelegd. Uiteindelijk echter was aanpassing van de Grondwet onontkoombaar en zijn – noodgedwongen – fundamentele grondwetswijzigingen tot stand gebracht. Sinds 1970 is België via diverse staatshervormingen en daarmee gepaard gaande grondwetswijzigingen uitgegroeid tot een federale staat. Van groot belang is de invoering van een Constitutioneel Hof in 1980 (aanvankelijk Arbitragehof geheten), dat toeziet op de naleving van de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat, de gemeenschappen en de gewesten, alsmede op de naleving van de grondrechten. De interpretatie die het Constitutioneel Hof aan de Grondwet geeft, heeft de plaats van de Grondwet in het Belgische staatsbestel versterkt. Aannemelijk lijkt dat dit nog relatief jonge rechterlijke college zijn positie de komende decennia verder zal uitbouwen.

Hoe anders is de situatie in Nederland. Aerts laat in zijn bijdrage zien dat de Nederlandse Grondwet weliswaar vaak en in een heel enkel geval zelfs ingrijpend is gewijzigd, maar dat het model sinds 1814 in wezen hetzelfde is gebleven. Bij alle wijzigingen is uiteindelijk steeds sprake geweest van een doorontwikkeling van het monarchale model. Volgens dat stabiele stramien is niet alleen het parlementaire stelsel in Nederland veel later tot stand gekomen dan in België, maar is ook de Grondwet geleidelijk steeds minder richtinggevend geworden voor het maatschappelijk leven. De functie van de Grondwet is veranderd; de Grondwet is slechts zeer beperkt meegegroeid met de maatschappelijke ontwikkelingen, waardoor ze met het oog op die ontwikkelingen een steeds minder sturende rol heeft vervuld. Dat werd reeds in een vroeg stadium gezien als een tekortkoming; al in 1830 stelde Thorbecke vast dat de Grondwet onvoldoende functioneerde en de staatkundige praktijk te weinig ordende. Dat is ondanks alle grondwetswijzigingen die als gevolg van onder meer de inspanningen van Thorbecke sindsdien hebben plaatsgevonden, eigenlijk niet veranderd; de kritiek die Thorbecke in 1830 formuleerde, verschilt nauwelijks van die van de hedendaagse grondwetscritici.

Het gevolg van deze ontwikkeling is dat in de debatten over de grote maatschappelijke veranderingen in Nederland de Grondwet niet of nauwelijks een rol speelt. Grote veranderingen voltrekken zich buiten de Grondwet om. Soms gaat het om veranderingen die een onderdeel van de Grondwet in een ander daglicht plaatsen of zelfs materieel ondermijnen.[5] Dat is bijvoorbeeld het geval met het rechterlijk toetsingsverbod van artikel 120 Grondwet; weliswaar is de rechter nog steeds niet bevoegd wetten in formele zin te toetsen aan de Grondwet, maar dit verbod is deels achterhaald door de soms vergaande toetsing die de rechter sinds 1980 verricht aan eenieder verbindende bepalingen van internationale ver-

5 Vergelijk J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988 (aangevulde heruitgave).

dragen.[6] Voorts kan worden gewezen op de recente Wet raadgevend referendum,[7] die weliswaar juridisch niet bindend is (en daarom geen grondwetswijziging behoefde), maar die – als de voortekenen niet bedriegen – wel eens de belangrijkste wijziging van onze parlementaire democratie sinds de Tweede Wereldoorlog zou kunnen blijken te zijn. Ten slotte kan nog worden gewezen op de buitengewoon omvangrijke en ingrijpende decentralisaties in het sociale domein die recentelijk in Nederland – opnieuw – buiten de Grondwet om hebben plaatsgevonden.

De hier slechts summier geschetste ontwikkelingen laten zien dat de verschillen tussen beide landen significant zijn. Die verschillen waren al zichtbaar in de periode van het Verenigd Koninkrijk, maar hebben zich na 1830 in de separate staten Nederland en België onder meer door uiteenlopende maatschappelijke ontwikkelingen steeds nadrukkelijker gemanifesteerd. Dat heeft geleid tot onderling sterk uiteenlopende grondwetten, waar in beide landen ook verschillend mee wordt omgegaan. Deze verschillen reiken inmiddels verder dan alleen de grondwetscultuur. Deze zijn in fundamentelere zin terug te voeren op de relatie tussen recht en politiek. Daaraan wordt in beide landen een verschillende invulling gegeven. België lijkt geleidelijk toe te groeien naar een overwegend juridische constitutie waarin de gebondenheid aan het recht vooropstaat en politieke geschillen binnen de grondwettelijke kaders steeds vaker worden beslecht door de onafhankelijke rechter. Nederland daarentegen heeft grotendeels[8] een politieke constitutie waarin het primaat bij de politiek ligt en politieke conflicten doorgaans via de reguliere democratische processen worden opgelost. Voor de rechter is in die context slechts zelden een rol weggelegd. Deze – gechargeerd en daardoor wellicht te ongenuanceerd weergegeven – verschillen worden enigszins gemitigeerd door de convergerende werking van het EU-recht en van de toepassing van internationale verdragen – meer in het bijzonder het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) –, maar dat kan niet verhullen dat de constitutionele verschillen tussen beide landen aanzienlijk zijn en in de toekomst – als België verder zou federaliseren – misschien nog verder worden vergroot.

De bijdrage van Van Nieuwenhove en Voermans laat ten slotte de verschillen zien als het gaat om de procedure van grondwetswijziging. Hoewel de herzieningsprocedure in België sinds de Grondwet van 1831 niet structureel is gewijzigd, blijkt uit hun bijdrage dat

6 Overigens is deze verdragstoetsing op de Grondwet gebaseerd (artikelen 93 en 94), maar dat laat onverlet dat met de extensieve toepassing daarvan het toetsingsverbod ex artikel 120 Grondwet materieel is omzeild.

7 Wet van 30 september 2014, *Stb.* 2015, 122. Op 6 april 2016 is voor het eerst een raadgevend referendum gehouden over de Goedkeuringswet inzake het Associatieverdrag tussen de EU en de Oekraïne. Met een opkomst van 32,2% heeft een meerderheid (61%) tegen de wet gestemd.

8 Hoewel men kan stellen dat de Nederlandse Grondwet een gemengd beeld geeft en over de aard van de Grondwet geen consensus bestaat. Zie D.J. Elzinga, 'Saevis tranquillus in Undis. Zeven vuistregels voor de grondwetgever', in: *De grondwetsherziening van 1983: 30 jaar oud of 30 jaar jong?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013, p. 27 e.v. In hoofdzaak echter is de Nederlandse Grondwet een constitutie die het primaat bij de politiek legt en daarom kan worden aangeduid als een politieke constitutie.

in België daarmee op bepaalde momenten creatief is omgegaan. Mede daardoor wordt de Grondwet in België vaak en niet zelden grondig aangepast. De maatschappelijke omstandigheden maken dat onvermijdelijk. In Nederland daarentegen blijkt de grondwettelijke herzieningsprocedure – wijziging in twee lezingen, met in de tweede lezing de eis van een twee derde meerderheid in beide Kamers – eraan bij te dragen dat de Grondwet in de praktijk veel moeilijker is te wijzigen. Door staatsrechtbeoefenaars wordt dit vaak als een obstakel gezien, waardoor, zoals hiervoor geschetst, de Grondwet niet meegroeit met de tijd en maatschappelijke ontwikkelingen zich grotendeels buiten de Grondwet om voltrekken. De Nederlandse Grondwet is in hun ogen daarom irrelevant geworden. Anderen zien in de grondwettelijke wijzigingsprocedure juist een belangrijke waarborg tegen de 'politieke waan van de dag'; de Grondwet moet pas worden gewijzigd als maatschappelijke veranderingen die tot een aanpassing aanleiding zouden kunnen geven, volledig zijn uitgekristalliseerd. In deze opvatting dient sprake te zijn van een sobere grondwet die niet richting geeft, maar enkel een basis biedt voor stabiele maatschappelijke verhoudingen en instituties. Deze laatste opvatting is in de praktijk tot dusverre de heersende geweest.

## 3 De toekomst van de nationale staat

De tweede beschouwing waartoe de bijdragen aan deze conferentie mij aanleiding geven, betreft de toekomst van de nationale staat. In de tegenwoordige tijd komt het in Europa en elders in de wereld regelmatig voor dat staten verdwijnen en nieuwe staten worden gevormd. Dat is sinds het ontstaan van de nationale staat als organisatievorm nooit anders geweest. Onze eigen geschiedenis illustreert dat. Het Verenigd Koninkrijk was als zelfstandige staat maar een kort leven beschoren; slechts vijftien jaar (tussen 1815 en 1830) hield het Verenigd Koninkrijk in deze vorm stand. In 1830 viel het uiteen en werden er twee nieuwe staten gevormd. Deze bestaan als zelfstandige staten – behoudens de onderbreking van de Tweede Wereldoorlog – nog steeds, zij het dat er sindsdien binnen deze staten en in hun beider omgeving veel is veranderd.

Over waarom het Verenigd Koninkrijk maar zo kort heeft bestaan, kan verschillend worden gedacht. Vaak wordt in de richting van koning Willem I gekeken; hij zou door zijn eigenzinnige en weinig tactvolle optreden de zuiderlingen onnodig tegen zich in het harnas hebben gejaagd en ondanks hun aanvankelijke steun zich geleidelijk van hen hebben vervreemd. Er zijn inderdaad in die periode diverse momenten en gebeurtenissen aan te wijzen waarbij Willem I een weinig gelukkige rol heeft vervuld en zich allerminst heeft opgesteld als een boven de partijen staande monarch.[9] Zijn sterke neiging om controle uit te oefenen over de katholieke kerk en de volhardende afwijzing van de door de Belgen

9 Van den Berg & Vis 2013, p. 246 e.v.

gewenste ministeriële verantwoordelijkheid zijn slechts twee voorbeelden van een opstelling waarmee hij de Belgen tegen de haren in streek. Zijn optreden heeft daarom stellig niet bijgedragen aan de goede verhoudingen die nodig zouden zijn geweest om Noord en Zuid bij elkaar te houden.

Het is echter onjuist om met het oog op het uiteenvallen van het Verenigd Koninkrijk de rol van Willem I te zeer uit te vergroten. De vraag is of de in 1815 in allerijl gevormde staat überhaupt levensvatbaar was. Dat heeft in de eerste plaats te maken met de totstandkomingsgeschiedenis daarvan. Het Koninkrijk der Nederlanden was nog bezig zich te vormen in een periode waarin de situatie in Europa – met de val van Napoleon in het vooruitzicht – politiek, militair en staatkundig gezien volop in beweging was. In die constellatie werd gesproken en uiteindelijk onderhandeld over een stevige bufferstaat tussen Frankrijk en het Rijngebied die zou moeten gevormd door een fusie tussen de Nederlanden en België. In Nederland waren de opvattingen daarover verdeeld, maar uiteindelijk werd om politiek-militaire redenen aangestuurd op een vereniging van Noord en Zuid die bezegeld werd tijdens het Congres van Wenen van 1815. Externe veiligheid werd in die periode belangrijker gevonden dan de interne samenhang.

Het is die interne samenhang die uiteindelijk te broos bleek om de nieuwe staat duurzaam in stand te houden. De tegenstellingen bleken na verloop van tijd niet meer overbrugbaar. Die tegenstellingen waren divers van aard; zij lagen niet alleen op politiek maar ook op economisch, cultureel en religieus gebied. In staatsrechtelijke zin vertaalden de verschillen zich in uiteenlopende opvattingen over wat de Grondwet zou moeten regelen.[10] De geleidelijk groeiende tegenstellingen werden vervolgens niet tijdig onderkend en gekanaliseerd door een krachtig landsbestuur. De breuk in 1830 bleek uiteindelijk onvermijdelijk. Deze kortstondige episode van onze parlementaire geschiedenis illustreert dat staatsvorming zich niet van buitenaf laat opleggen, al zijn de argumenten daarvoor op zichzelf nog zo valide. Als de interne samenhang binnen een staat te zwak is en vervolgens het politiek en bestuurlijk leiderschap ontbreekt om de problemen de baas te worden, is de kans op het uiteenvallen van het staatsverband groot. Ook het recente verleden van Europa kent daarvan diverse voorbeelden.

Kijkend naar de interne samenhang van de huidige staten in Noord en Zuid lijken op het eerste gezicht de problemen in België het grootst. De onderlinge verhouding tussen de Waalse en Vlaamse gemeenschap is al lange tijd een bron van conflicten en heeft geleid tot een steeds verder voortschrijdende decentralisatie en verdeling van bevoegdheden.[11]

10 Zie hiervoor paragraaf 2.

11 Deze verdeling is soms dermate complex dat de uitvoering van overheidstaken daardoor in negatieve zin lijkt te worden beïnvloed. De discussie daarover laaide onder meer op naar aanleiding van de terroristische aanslagen in Brussel op 22 maart 2016; de Belgische autoriteiten zouden hebben gefaald omdat zij de aanslagen niet hebben weten te voorkomen. Het gaat echter te ver om te spreken over België als een 'failed state'; ook in andere Europese landen worden aanslagen gepleegd die niet door de staat worden voorkomen (en vaak ook niet kunnen worden voorkomen).

België is, zoals eerder opgemerkt, geleidelijk uitgegroeid tot een federale staat. Hoewel de laatste jaren soms openlijk is gesproken over de mogelijkheid van opsplitsing van de staat België, lijkt de kans dat dit daadwerkelijk zal gebeuren in elk geval op de korte termijn niet groot. Hoewel er geen warme relatie bestaat tussen de gemeenschappen en zij relatief gescheiden van elkaar functioneren, is de animo om uit elkaar te gaan vermoedelijk gering; in een wereld die primair tendeert naar schaalvergroting en internationale samenwerking heeft geen van beide gemeenschappen belang bij een desintegrerend België. In plaats daarvan legt men de geschillen, die soms langdurig voortslepen, uiteindelijk bij hetgeen meer dan eens uitmondt in ingenieuze grondwetswijzigingen en uiterst complexe staatkundige constructies. Zo nodig is er een constitutionele rechter die geschillen kan beslechten.

Nederland heeft van dergelijke problemen veel minder last. Het is van oudsher een land van – traditioneel gezien vooral religieuze – minderheden. Tussen de verschillende bevolkingsgroepen bestonden wel altijd spanningen, maar deze werden door het voor Nederland kenmerkende mechanisme van de pacificatiepolitiek tot een vreedzame oplossing gebracht. Langs deze weg werd lange tijd de stabiliteit van het staatsbestel gewaarborgd. Die stabiliteit is echter geen rustig bezit. De recente vluchtelingenstroom vanuit het Midden-Oosten en Afrika en de gang van zaken voorafgaand, tijdens en na het referendum over de goedkeuring door Nederland van het Associatieverdrag tussen de EU en de Oekraïne laten zien hoe snel en relatief eenvoudig vanuit een situatie van ogenschijnlijke maatschappelijke rust diepe controverses kunnen ontstaan die de Nederlandse samenleving tot op het bot verdelen. In onze democratische rechtsstaat treden dan verschillende mechanismen in werking in een poging om de verschillen te overbruggen en toe te werken naar oplossingen: publieke verantwoording en besluitvorming in gemeenteraden en in de Tweede Kamer, bestuurlijk overleg en consultatie, voorlichting aan de bevolking en – incidenteel – beroep bij de rechter. Maar dat deze mechanismen duurzaam soelaas bieden, is niet vanzelfsprekend. De toenemende maatschappelijke verdeeldheid en de verminderde acceptatie van overheidsbesluiten die volgens de geldende democratische spelregels zijn genomen, kunnen op termijn de werking van de nationale staat en van zijn instituties serieus in gevaar brengen. De gevolgen daarvan voor onze vrede en veiligheid kunnen ernstig zijn. Laten we ons niet vergissen: het denkbeeld dat het fysieke geweld en de barbarij zoals die nu in Syrië en Irak te zien zijn ons te allen tijde bespaard zullen blijven, is een gevaarlijke illusie.[12]

In dat licht bezien verdient de door velen gedane constatering dat de nationale staat op zijn retour is, een kritisch onthaal. Die constatering is allereerst onjuist omdat zij miskent dat ook in de huidige tijd de staat – met al zijn tekortkomingen – nog steeds vitale functies uitoefent die voor het dagelijks leven van mensen essentieel zijn: politie, rechtspraak, gevangeniswezen, waterkering, sociale zekerheid, jeugdzorg, onderwijs enzovoort, enzo-

12 Zie J.P.H. Donner, *Wij hadden gemeend hiervoor gespaard te mogen en te zullen blijven. Het heeft niet zo mogen zijn*, Cleveringa-rede Universiteit Leiden, 26 november 2015.

voort. Ik zie niet in waarom we dat in de toekomst fundamenteel anders dan via de staat zouden kunnen en moeten organiseren. De hiervoor bedoelde constatering is echter bovendien te vrijblijvend omdat als de staat werkelijk op zijn retour zou zijn, dit veel verdergaande gevolgen zou hebben dan vaak wordt aangenomen. Zoals gezegd zijn wij voor de handhaving van onze vrede en veiligheid en voor bepaalde fundamentele maatschappelijke voorzieningen van de staat afhankelijk.

Dat de staat die onmisbare functie vervult en het wenselijk is dat de staat dat ook in de toekomst blijft doen, wil niet zeggen dat statelijk gezag niet geleidelijk kan afkalven en 'de facto' kan verdwijnen. De situatie in een aantal landen elders in de wereld illustreert dat. Maar ook dichterbij doen zich ontwikkelingen voor die weliswaar (nog) niet wijzen op ineenstorting van de staat, maar wel op staatkundige fragmentatie en afsplitsing. Voorbeelden in West-Europa zijn naast België, Schotland en Catalonië. Op zichzelf is het uiteraard denkbaar dat staatsgrenzen veranderen – dat is in het verleden natuurlijk op tal van plaatsen aan de orde geweest –, maar het kan ook een teken zijn dat de samenhang en de gemeenschappelijkheid in een samenleving geleidelijk afbrokkelen. In dat opzicht kunnen afsplitsingen met het oog op de toekomst van de staat wijzen op belangrijke en potentieel risicovolle tendensen. Gelet daarop moeten wij veel beter en diepgaander gaan nadenken over de problemen waar de nationale staat in deze tijd mee te kampen heeft en hoe deze problemen in een veranderende omgeving kunnen worden opgelost.

Bij de nadere doordenking van de positie van de nationale staat zijn er verschillende thema's aan de orde. In de rechtswetenschap worden de staat en het staatsrecht doorgaans bestudeerd vanuit de dogmatiek van de beginselen van de democratische rechtsstaat en de wijze waarop die dogmatiek in de rechtspraktijk wordt toegepast. Dat is een te beperkte invalshoek. Heringa wijst er in zijn bijdrage in navolging van Fukuyama terecht op dat naast democratie ('accountability') en rechtsstaat ('rule of law') er nog een derde component is die nadrukkelijk aandacht behoeft: de staat moet effectief kunnen handelen. Het handelingsvermogen van de staat en hoe dat te consolideren en te vergroten verdient meer – ook wetenschappelijke – aandacht omdat dit van rechtstreekse invloed is op de legitimiteit van het overheidsoptreden. Het is wat Scharpf 'output legitimacy' heeft genoemd: wil de staat zijn legitimiteit behouden, dan zal hij moeten 'leveren', dat wil zeggen voor de burger zichtbare resultaten moeten boeken.[13] Dat betekent overigens niet dat effectiviteit en democratie en rechtsstaat verschillende categorieën zijn die los van elkaar functioneren. Integendeel, net zoals democratie en rechtsstaat 'niet los verkrijgbaar' zijn, is effectiviteit van overheidsoptreden met de democratische rechtsstaat ondeelbaar. Recht, vrijheid en democratie hebben overheidsmacht en handelingsvermogen nodig, aldus Donner, anders worden recht, vrijheid en democratie in de praktijk zinledig.

13 F.W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford/New York: Oxford University Press 1999.

Het laatste besef vereist een fundamentele verandering in het denken over de staat en het staatsrecht, waarbij het uitgangspunt van effectiviteit van de staat in de wetenschapsbeoefening meer in harmonie wordt gebracht met beginselen van rechtsstaat en democratie ('input legitimacy'). Het vereist dat de staatsrechtbeoefening minder dan nu het geval is de aandacht richt op de bescherming van grondrechten en de rechtsbescherming, en daarentegen meer op de kwaliteit van wetgeving en bestuur en op de bijdrage die grondwettelijke instituties en andere overheidsorganen daaraan leveren of behoren te leveren. Het vereist voorts dat bij de bestudering van deze thema's beoefenaars van het staatsrecht samenwerken met vertegenwoordigers van andere wetenschappelijke disciplines, omdat uitgangspunten van 'effectiviteit' en 'kwaliteit' geen uitsluitend of zelf niet primair een juridische materie betreffen en daarom andere dan juridische kennis nodig zal zijn. Het vereist ten slotte een doorvertaling van de verkregen inzichten naar de samenleving en naar mogelijke aanpassingen van het staatsbestel of – meer concreet – naar wijzigingen in wetgeving en bestuur.

In de veranderende focus van wetenschappelijk onderzoek en maatschappelijk debat zou bijzondere aandacht moeten uitgaan naar de instituties. Van den Berg en Stevens laten in hun bijdrage over respectievelijk de Nederlandse en Belgische Senaat zien hoe zeer het grondwettelijk instituut 'senaat' steeds voorwerp is van discussie en wijziging. In zijn bijdrage citeert Van den Berg de parlementair historicus Van den Braak over de Nederlandse Eerste Kamer: 'Geen ander instituut heeft haar bestaan steeds moeten verdedigen en haar nut en noodzaak voortdurend moeten aantonen.' Hoewel de Senaat misschien geen doorsnee institutie is, is hier het bredere verschijnsel van de verwaarlozing of zelfs de ondermijning van de instituties aan de orde. Of het nu de koning is, de rechterlijke macht, de Nationale ombudsman, de Raad van State of het parlement, de publieke instituties liggen in de huidige tijd onder vuur.

Instituties zijn vanzelfsprekend niet boven elke kritiek verheven; zij kunnen in bepaalde gevallen ook overbodig worden en zo nodig worden vervangen door andere institutionele arrangementen. Waar het echter om gaat is dat het belang van instituties als zodanig onvoldoende wordt onderkend. Dat hangt samen met het feit dat door velen niet meer beseft wordt dat instituties meer zijn dan organisatiestructuren; zij vertegenwoordigen ook waarden en beginselen. Of zoals Tjeenk Willink schreef in de Algemene beschouwingen bij het jaarverslag van de Nederlandse Raad van State in 2003: 'Zij verzekeren het evenwicht tussen continuïteit en verandering, tussen bovenpartijdigheid en verscheidenheid, tussen professionaliteit en representativiteit.'[14] Indien het belang daarvan wordt veronachtzaamd en het functioneren van de instituties wordt aangetast, tast dat ook de staat zélf aan en daarmee de waarden en beginselen waar de staat mee verbonden is.

14 Geciteerd in H.D. Tjeenk Willink, *Niet de beperking, maar de ruimte. Beschouwingen over democratie en rechtsstaat*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 371.

## 4 Europese samenwerking

In het denken over de toekomst van de staat dient ten slotte de internationale en – zeker voor zover het Nederland en België aangaat – Europese samenwerking te worden betrokken. Dat de staat functioneert in een internationale context, is altijd zo geweest; de geschiedenis van het ontstaan van het Verenigd Koninkrijk in 1815 na het Congres van Wenen illustreert dat. Ook vanuit dit gezichtspunt dient de opvatting dat de staat op zijn retour zou zijn, te worden gerelativeerd. Dat is iets anders dan de constatering dat de 'klassieke' staat waar het traditionele staatsrecht altijd van is uitgegaan, niet meer bestaat.[15] Dat laatste is inderdaad het geval. De nationale staten zijn in Europa na de Tweede Wereldoorlog geleidelijk steeds sterker verweven geraakt met Europese structuren en instituties. Die ontwikkeling heeft het staatsrecht van de lidstaten sterk beïnvloed. Dat geldt – onder invloed van het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens – al langere tijd voor de grondrechten, maar begint in toenemende mate ook te gelden voor het institutionele staatsrecht. Zo kan erop gewezen worden dat delen van ons openbaar bestuur worden opgedragen aan toezichthouders die primair op de EU en soms ook op andere internationale organisaties zijn georiënteerd. De invoering van het bankentoezicht is daarvan het meest recente voorbeeld. Dergelijke toezichthouders leggen ook primair in op die niveaus bestaande fora verantwoording af. Instellingen als De Nederlandsche Bank (DNB) zijn in de praktijk meer Europese dan nationale instellingen geworden.[16]

Dit voorbeeld illustreert dat in Europa in toenemende mate sprake is van een pluriforme of 'gelaagde' rechtsorde; het recht kent niet één bron, maar verschillende bronnen die naast elkaar bestaan en elkaar wederzijds beïnvloeden. Dit verschijnsel is niet nieuw. Koopmans wijst op de Republiek der Verenigde Nederlanden die bestond tussen het einde van de zestiende en het einde van de achttiende eeuw. Daarbinnen maakten de zeven 'verenigde' gewesten in een confederaal verband ieder hun eigen rechtsontwikkeling door en golden dientengevolge verschillende rechtsbronnen naast elkaar.[17] Ook in het huidige koninkrijk met zijn precaire relatie tussen het koninkrijk als geheel en de autonome landen in het Caribisch gebied, bestaat een pluraliteit van rechtsstelsels binnen één staatsverband. Deze voorbeelden kunnen wellicht een inspiratiebron zijn om de gevolgen van de Europese samenwerking voor het begrip 'staat' en voor het staatsrecht in brede zin opnieuw te doordenken. De omvang en intensiteit van de Europese samenwerking maken dat opnieuw doordenken meer dan ooit noodzakelijk.

---

15 M. Scheltema, 'Staatsrecht zonder staat', in: M. Heldeweg e.a. (red.), *Rechtsvorming en governance*, Deventer: Kluwer 2006, p. 9-17.

16 L.F.M. Verhey, 'De markttoezichthouder als wetgever', *Regelmaat* 2015, afl. 3, p. 167-168. Daarbij is van belang dat deze 'toezichthouders' veel meer doen dan toezicht houden in strikte zin; zij verrichten ook andere uitvoerende en zelfs regelgevende taken.

17 T. Koopmans, 'De toekomst van de nationale staat', *RM Themis* 2014, p. 121 e.v., m.n. p. 125.

De Europese samenwerking impliceert echter niet dat het einde van de nationale staat nabij is. Integendeel, deze is in zekere zin de redding van de nationale staat geweest. Twee gezichtspunten zijn daarbij van belang. Het eerste voert terug naar de oorspronkelijke basis van de Europese samenwerking. Deze is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan om herhaling van de verschrikkingen van beide wereldoorlogen in Europa te voorkomen. Daartoe zijn in verschillende organisaties structuren, procedures en regels tot stand gebracht die er eerst en vooral op gericht waren de vrede en veiligheid in Europa duurzaam te waarborgen. Want laten wij niet vergeten dat een staat (intern) niet alleen door chaos en geweld kan imploderen – hiervoor werden al de recente voorbeelden in het Midden-Oosten genoemd –, maar dat chaos en geweld ook veroorzaakt kunnen worden door oorlog tussen staten (extern). Om dat te voorkomen is de belangrijkste drijfveer van de Europese samenwerking geweest.[18] Koopmans verwoordde dat in 2014 kernachtig:[19]

> 'Er zit een morele dimensie in het recht, als men zich realiseert waar het ten slotte om gaat. Het recht vertrouwt op regels en instellingen, in plaats van op eigenrichting en op toepassing van geweld. Bij een stevige burenruzie loop je naar een advocaat, je probeert niet je buurman een blauw oog te slaan. Door het recht uit te bouwen ben je dus ook bezig te werken aan een vreedzamer samenleving. Wij zijn nu ook bezig geweld tussen staten, dus oorlog, uit te bannen en te vervangen door regels en instellingen. In Europa (dat wil zeggen in het gebied van de EU) zijn we daarmee al een heel eind onderweg. Als je langs Verdun rijdt, langs de autoweg Parijs-Metz, en je ziet de eindeloze akkers vol met houten kruisen, dan moet het wel tot je doordringen dat onze generatie *dat* in elk geval de wereld heeft kunnen besparen.'

Zeventig jaar vrede in Europa is de belangrijkste verworvenheid van de Europese samenwerking. Maar het zou een misverstand zijn om te denken dat een grote oorlog zich in deze tijd in Europa niet meer zou kunnen voordoen. Wat zich nu aan de randen van de Europese Unie voltrekt, kan zeer wel ook binnen het grondgebied van de Europese Unie opnieuw gebeuren. Daarom is en blijft een cruciale functie van de Europese Unie het waarborgen van de vrede en veiligheid. Door de beteugeling van de destructieve krachten van het nationaal chauvinisme kunnen burgers in hun eigen sociale en statelijke verbanden in vrede blijven leven.

Europese samenwerking draagt er zo gezien aan bij dat nationale staten in een Europees machtsevenwicht kunnen blijven functioneren. Maar dat is natuurlijk niet het enige. Een

18 J.H.H. Weiler, *The constitution of Europe. 'Do the new clothes have an new emperor?' and other essays on European integration*, Cambridge: Cambridge University Press 1999, p. 238 e.v.

19 T. Koopmans, 'Omzwervingen in het recht. Een terugblik', in: M.Y.H.G Erkens & W.T. Eijsbouts (red.), *Ter ere van Tim*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2014, p. 40.

van de grote misverstanden van deze tijd is dat de Europese Unie de soevereiniteit van de lidstaten inperkt. Het tegendeel is het geval. De Europese Unie heeft het handelingsvermogen van de lidstaten aanzienlijk versterkt omdat de Unie het raamwerk biedt voor lidstaten om gezamenlijk de problemen op te lossen die een lidstaat alleen niet meer het hoofd kan bieden. De schaalvergroting van veel problemen – of het nu gaat om klimaatbeheersing, criminaliteitsbestrijding, internet of migratie – dwingt ons daartoe. Het is deze gedachte die heeft geleid tot Europese regelgeving en toezicht op een steeds groter aantal terreinen. Dat de keuzes die daarbij gemaakt worden in de ogen van bepaalde politieke en maatschappelijke groeperingen niet steeds de juiste zijn en dat de Europese regelgeving volgens een groeiend aantal burgers zelfs te ver is doorgeschoten, doet aan de grondgedachte van de Europese samenwerking niets af; als we bepaalde problemen echt willen oplossen is er geen alternatief voor Europese samenwerking. In die zin betekent Europese samenwerking in veel gevallen geen verkleining maar juist een vergroting van onze handelingsvrijheid.

Wil Europese samenwerking effectief zijn, dan is er een Europese Unie nodig die kan handelen. Als beslissingen daarover uitblijven of niet worden uitgevoerd, ligt dat niet aan de Unie zelf maar aan de lidstaten. In de beeldvorming komt dat te weinig tot uitdrukking. De vluchtelingencrisis illustreert dat. Terwijl de lidstaten jarenlang de optuiging van een Europese grenswacht hebben verhinderd, krijgt als het vervolgens misgaat 'Brussel' de schuld. Zo werkt Europa, aldus De Gruyter onlangs in *NRC Handelsblad*: regeringen zorgen dat het machteloos is en klagen vervolgens dat het niets kan. En de burger applaudisseert: 'Europa heeft gefaald, het wordt tijd dat we onze zaakjes weer zelf regelen.'[20] Het is dit mechanisme dat het functioneren van de Europese Unie in de kern aantast. Maar het treft niet alleen of zelfs niet primair de Europese Unie. Het treft in de eerste plaats de lidstaten die door eigen toedoen de slagkracht van de Europese Unie en daarmee het eigen handelingsvermogen inperken. Zo is het sluiten van de nationale grenzen geen oplossing voor het migratievraagstuk. Grenzen blijken altijd doorlaatbaar te zijn en de economische prijs die we betalen voor herleving van nationale grensbewaking is hoog. De grenzen zijn in het verleden niet voor niets geopend: 'Schengen ontstond niet uit idealisme maar uit berekening: grensbewaking was weinig effectief, duur en economisch schadelijk.'[21] Wel kan men – zeker achteraf – vaststellen dat de Schengen-lidstaten met het laten wegvallen van hun binnengrenzen verzuimd hebben de buitengrenzen van het grondgebied effectief af te sluiten.[22] Ook dat heeft de recente vluchtelingencrisis duidelijk gemaakt.

De beide hiervoor genoemde gezichtspunten – de Europese Unie is van belang om vrede en veiligheid te waarborgen én om grensoverschrijdende problemen effectief aan te pakken – komen in het publieke debat te weinig over het voetlicht. De legitimiteit van de

20 C. de Gruyter, 'Ooit deden regeringen wat het parlement wilde', *NRC Handelsblad* 27 februari 2016, p. 13.
21 Donner 2015, a.w.
22 P. Scheffer, *De vrijheid van de grens*, Amsterdam: De Bezige Bij/Lemniscaat 2016. Zie voorts Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De toekomst van Schengen*, Briefadvies nr. 28, maart 2016.

Europese Unie lijkt daardoor steeds verder af te brokkelen. De allesbeslissende uitdaging de komende tijd zal zijn om in het belang van de staten en zijn burgers de legitimiteit van de Unie te herstellen. Over hoe dat doel moet worden bereikt, lopen de opvattingen uiteen. Volgens de oud-voorzitter van de Europese Raad Van Rompuy moet de Unie eerst en vooral voor de burgers zichtbare resultaten boeken:

> 'We moeten bewijzen dat Europa bijdraagt tot vrede, democratie, welvaart, werkgelegenheid en rechtvaardigheid. Resultaten zullen cruciaal zijn om Europeanen te overtuigen. De output zal bepalend zijn.'[23]

De oplossing ligt in zijn ogen niet in meer democratie. Van een 'democratisch deficit' is volgens hem geen sprake; de Europese Unie is met haar dubbele legitimiteit (via de lidstaten én de burgers) eerder overgedemocratiseerd.[24]

Anderen zien wel een democratisch deficit. Volgens Grimm zit de wezenlijke oorzaak daarvan in de constitutionele scheefgroei van de Europese Unie:

> 'De uitvoerende en rechterlijke instellingen van de EU – de Commissie en het Hof – hebben zich losgekoppeld van de democratische processen in de lidstaten en in de EU zelf en varen een onafhankelijke koers. Zij nemen beslissingen met de zwaarste politieke impact op een niet-politieke wijze en zijn door de constitutionalisering van de verdragen tegen politieke aanpassingen van hun handelwijze beschermd.'[25]

Grimm pleit voor een zodanige afbakening van het werkterrein van de Unie in de Europese Verdragen dat – zoals in elke democratische staat – de koers van de rechtspraak door politieke besluitvorming kan worden aangepast. Ook dan overigens kan volgens Grimm de Europese Unie de nationale staten niet vervangen: de Unie moet beperkt blijven tot een samenwerkingsverband voor specifieke taken die de staten zelf in een geglobaliseerde wereld niet langer succesvol kunnen uitvoeren.[26] Dit ligt in het verlengde van de opvatting dat burgers zich meer met 'hun' nationale staat identificeren dan met de Europese Unie. De nationale identiteit van de lidstaten – zo bepaalt ook het Verdrag betreffende de Europese Unie – zal dan ook effectief door de Europese Unie moeten worden geëerbiedigd.[27]

---

23 H. van Rompuy, 'Bespiegelingen na vijf jaar in Europa', in: L. van Middelaar & Ph. Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*, Tielt: Lannoo 2015, p. 18.

24 Van Rompuy 2015, p. 14. Hij vindt wel dat er een deficit is in politiek leiderschap.

25 D. Grimm, 'De kracht van terughoudendheid in de Europese Unie', in: L. van Middelaar & Ph. Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*, Tielt: Lannoo 2015, p. 123.

26 Grimm 2015, p. 126-127.

27 Artikel 4 lid 2 VEU. Hierover E. Cloots, *National Identity in EU Law*, Oxford University Press 2015.

Het zal niet gemakkelijk zijn om overeenstemming te krijgen over mogelijke oplossingen voor de afkalvende legitimiteit van de Europese Unie; wellicht hoeven mogelijke oplossingen elkaar ook niet steeds uit te sluiten. Maar wel duidelijk is dat het construct van de Europese Unie en de daaraan inherente verwevenheid van de Europese en nationale bestuurslagen en rechtssystemen een andere manier van denken vraagt dan tot voor kort gebruikelijk was. Het constitutionele denken met zijn aan nationale staten verbonden logica van beginselen van democratie en rechtsstaat is niet meer toereikend; deze beginselen passen in hun huidige vorm niet op de complexe structuur van de Europese Unie, en het is erg onwaarschijnlijk dat deze structuur zich in de toekomst zal omvormen volgens de traditionele constitutionele schema's.[28] De noodzaak van een veranderend denken geldt niet alleen voor de constitutie van de Europese Unie zelf, maar ook voor die van de lidstaten omdat de constituties op Europees en nationaal niveau nauw met elkaar verweven zijn geraakt en elkaar wederzijds beïnvloeden. Het denken over de toekomst van de nationale staat in Europa zal niet meer in het isolement van de eigen parlementaire geschiedenis en het eigen staatsrecht kunnen plaatsvinden.

## 5 Slot

Het is gegeven de huidige Europese context nuttig om terug te blikken op het verleden van de Grondwet van 1815 en hoe na de splitsing van 1830 de nationale staten van België en Nederland zich in een veranderend Europa hebben ontwikkeld. In Nederland is daarvoor niet altijd een grote belangstelling geweest. Lange tijd is er vanuit het Noorden meer dan eens met de spreekwoordelijke Nederlandse arrogantie neergekeken op het Zuiden met zijn taalstrijd en zijn steeds complexer wordende staatsinrichting. Waarom dan een blik werpen op het 'rommelige' België? Inmiddels is dat beeld gekanteld. In deze roerige tijd met een kwakkelende Europese Unie lijkt België met een relatief[29] sterke en levendige grondwetscultuur en een jarenlange ervaring met binnenlandse tegenstellingen beter op de toekomst in een veranderend Europa voorbereid dan Nederland.

Dat inzicht begint langzaam in Nederland door te dringen. Het leidt tot beschouwingen als – onlangs – die van Paul Scheffer, die juist door vaak in Vlaanderen te verkeren de beperkingen van Nederland beter begon te zien; Nederland dat prat gaat op zijn kosmopolitisme dat als het erop aankomt inhoudsloos blijkt en eerder getuigt van een nogal naar binnen gekeerde houding. Zijn voorlopige conclusie is dat 'een waarachtig kosmopolitisme

28 L. van Middelaar, 'Europa en de terugkeer van de politiek', in: L. van Middelaar & Ph. Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*, Tielt: Lannoo 2015, p. 252.

29 Inderdaad relatief. In België zelf zijn sommigen van mening dat – zeker in vergelijking tot Duitsland of de Verenigde Staten – juist sprake is van een zwakke grondwetscultuur. Maar in vergelijking tot Nederland is zij sterk.

juist niet ligt in de *ontkenning* van grenzen maar in de *verkenning* van die grenzen en in de poging om ze te overschrijden'. Een dergelijke, gezamenlijke verkenning met onze zuiderburen met onze gemeenschappelijke geschiedenis en taal ligt vanuit dat perspectief voor de hand. 'We zijn op elkaar aangewezen', aldus Scheffer, 'niet om een nieuw nationalisme uit te vinden, maar juist om alle nationalisme te temperen in het besef dat er over de grens werkelijk iets te leren valt.'[30] Misschien kan een dergelijke houding – niet naar binnen gekeerd maar naar buiten toe, vanuit welbegrepen eigenbelang – ons inderdaad helpen het vertrouwen in Europa en in onszelf te herwinnen.

30 P. Scheffer, Europa begint bij de buren, *NRC Handelsblad* 13-14 februari 2016, Opinie en debat, p. 8-9.

# Slotwoord

*André Alen*

Een slotspreker heeft het voordeel van de keuzevrijheid. Om bij mijn leest te blijven zou ik enkele beschouwingen willen wijden aan *de invloed van de Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815 op de Belgische Grondwet van 7 februari 1831*. Het is een thema dat ik, nu meer dan dertig jaar geleden, heb onderzocht in mijn doctoraal proefschrift over de rechtshistorische en rechtsfilosofische bronnen en grondslagen van inzonderheid de machtsverhoudingen in de Belgische Grondwet van 1831.[1] Op de 928 bladzijden van het proefschrift beslaat de invloed van het Nederlandse publiekrecht ongeveer 20% of een vijfde ervan.[2] Die invloed moet dus aanzienlijk zijn geweest en dat was ook zo in minstens een tweevoudig opzicht: enerzijds is er de formele of tekstuele invloed van de Grondwet van 1815, en anderzijds is er de materiële invloed van het verzet tegen het bewind van Willem I, tot uiting komend in heel wat Belgische grondwetsbepalingen. Dit is de bescheiden opzet van mijn slotwoord.

De *formele invloed van de Grondwet van 1815* is onloochenbaar. Op basis van de notulen van de Belgische grondwetscommissie van 1830 besluit J. Gilissen dat ongeveer 40% van de Belgische Grondwet van 1831 min of meer letterlijk is ontleend aan de Grondwet van 1815.[3] Dit is onder meer het geval geweest voor sommige grondwetsbepalingen over de rechten en vrijheden.[4] Het is bekend dat de Grondwet van 1815 voor ongeveer twee derde de Nederlandse Grondwet van 1814 overnam.[5] Tot de ongeveer 70 'nieuwe' van de 234 artikelen van de Grondwet van 1815 behoorden het tweekamerstelsel en nieuwe rechten en vrijheden, waarvan vele op aandringen van de Belgen in de grondwetscommissie van 1815 waren opgenomen,[6] al waren hun pogingen om de grondrechten aan het begin van de Grondwet te plaatsen en zo de grondrechten te gebruiken als belangrijk onderdeel van

1 A. Alen, *Rechter en bestuur in het Belgische publiekrecht. De grondslagen van de rechterlijke wettigheidskontrole* (2 dln.), Antwerpen: Kluwer rechtswetenschappen 1984.

2 Vooral hoofdstuk VII (p. 640-803), maar ook elders.

3 J. Gilissen, 'La Constitution belge de 1831: ses sources, son influence', *Res Publica* 1968, p. 107-141.

4 Zie eveneens W. Van den Steene, *De Belgische Grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische Grondwet*, Brussel: Koninklijke Vlaamse Academie 1963, p. 59 en 121-122.

5 Ten gevolge van de Acht Artikelen van Londen, bekrachtigd in de Slotakte van het Congres van Wenen van 9 juni 1815: Alen 1984, II, nr. 359, p. 668-669.

6 Voor meer details hierover: Alen 1984, II, nr. 362, p. 674-676.

de identiteit van de nieuwe staat niet succesvol.[7,8] Nochtans schreef J. Gilissen dat de Grondwet van 1815 waarschijnlijk liberaler noch representatiever zou geweest zijn wanneer de Belgen deze alleen hadden moeten uitwerken.[9] De onderlinge verdeeldheid van de Belgische commissieleden zou hiervan de oorzaak geweest zijn.[10]

Wat er ook van zij, de Grondwet van 1815 ging door als *een van de* op dat ogenblik op het Europese Continent *meest liberale Grondwetten*,[11] '(…), tout au moins dans son texte' voegt een auteur eraan toe.[12] Dit laatste voorbehoud heeft natuurlijk te maken met de wijze waarop Willem I de machtsverhoudingen heeft opgevat, alle macht naar zich toe trok en geen tegenmacht duldde. Zoals een auteur het uitdrukte, ging het om een systeem van 'institutionele onttrekking'.[13] Bekend is eveneens het citaat van J.R. Thorbecke dat het ging om een 'napoleontisch gereglementeerde Staat met een constitutionelen gevel'.[14] Een verklaring hiervoor vindt een auteur in de specifieke wijze waarop het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van bovenaf tot stand kwam, waardoor het een minder groot democratisch draagvlak had en Willem I zich in de verhouding tot zijn natie gemakkelijker als de autoritaire ancien régime-vorst kon opstellen,[15] terwijl, aldus een andere auteur, de twintig jaar durende Franse overheersing in de Zuidelijke Nederlanden een grote gevoeligheid creëerde voor iedere vorm van autocratisch gezag, alsook de conceptuele wapens om tegen een dergelijk gezag te strijden.[16] Het resultaat, de desintegratie van het Verenigd Koninkrijk, lag dan ook voor de hand, al schrijft deze laatste auteur, wellicht terecht, dat toevalligheden ertoe hebben bijgedragen dat centrifugale dynamieken de bovenhand hebben gekregen op convergerende tendensen, omdat de leidende elites niet over het mentale instrumentarium beschikten om de convergenties ook discursief en dus politiek tot uitdrukking te brengen.[17]

7 P. van den Berg, 'De Grondwet van 1815: een grondwet zonder eigenschappen ?', *Pro memorie* 2015, p. 14-15 (ter perse).
8 De Grondwet van 1815 vangt aan met het hoofdstuk 'Van het Rijk en deszelfs Inwoners'.
9 J. Gilissen, *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Brussel: La Renaissance du livre 1958, p. 54.
10 Zie hierover C. Bronne, *L'amalgame. La Belgique de 1814 à 1830*, Brussel: Goemaere 1948, p. 68.
11 Bijvoorbeeld O. Orban, *Le droit constitutionnel de la Belgique. Tome Introduction et théories fondamentales*, Luik/Parijs: Dessain/Giard & Brière 1906, nr. 68, p. 111.
12 Gilissen 1958, p. 55.
13 J. Koch, 'Le Roi décide seul/De Koning alleen besluit. Het 'systeem Willem I', in: R. Aerts & G. Deneckere (red.), *Het (On)Verenigd Koninkrijk 1815-1830>2015. Een politiek experiment in de Lage Landen*, Rekkem: Ons Erfdeel 2015, p. 51.
14 Geciteerd door Koch 2015, p. 52.
15 G. Deneckere, '"Almost romantick". Het huis van Oranje in het Europees Concert (1813-1815)', in: Aerts & Deneckere 2015, p. 38.
16 M. Beyen, 'Terug naar het oude vaderland. De desintegratie van het Verenigd Koninkrijk', in Aerts & Deneckere 2015, p. 148.
17 Beyen 2015, p. 149.

Vele bepalingen in de Belgische Grondwet van 1831 waren *reacties tegen het bewind van Willem I*, niet alleen op het vlak van de machtsverhoudingen, maar ook *inzake de rechten en vrijheden.*[18] Zo verzette de grondwetgever zich tegen het vereiste van een voorafgaand verlof van de overheid voor de oprichting van onderwijsinstellingen (artikel 17 lid 1; thans artikel 24 § 1) en voor de oprichting van verenigingen van meer dan twintig personen (artikel 20; thans artikel 27). De grondwetgever verzette zich eveneens tegen de regeling van het openbaar onderwijs door de koning (artikel 17 lid 2; thans artikel 24 § 5), zijn inmenging in de benoeming of de installatie van bedienaren van de eredienst (artikel 16; thans artikel 21) en de inbreuken op de persvrijheid (de artikelen 18, 96 en 98; thans de artikelen 25, 148 en 150). Ook de taalpolitiek van Willem I, als poging om in een gemeenschappelijke Nederlandse identiteit te voorzien,[19] stootte op het verzet van de liberale burgerij, die de vrijheid van taalgebruik aanvoerde om ook in Vlaanderen het Frans te gebruiken (artikel 23; thans artikel 30).

Het *verzet* is nog duidelijker inzake de *machtsverhoudingen*. Willem I profiteerde van de bewust gewilde vaagheid in de Grondwet van 1815 om zich de residuaire regelingsbevoegdheid toe te kennen en verdroeg geen enkele controle – noch een parlementaire, noch een rechterlijke – op zijn akten en besluiten. Vermits elk van die thema's zeer uitvoerig is ontwikkeld in ons doctoraal proefschrift, trachten we zeer bondig te zijn en slechts op enkele punten te focussen.

Het *wettigheidsbeginsel* in zijn beide betekenissen werd in de Belgische Grondwet van 1831 ingeschreven als reactie tegen het bewind van Willem I op een tweevoudig vlak.

Een van de meest originele bepalingen in de Belgische Grondwet van 1831 is artikel 78 (thans artikel 105), volgens hetwelk '[d]e Koning (…) geen andere macht [heeft] dan die welke de Grondwet en de bijzondere wetten, krachtens de Grondwet zelf uitgevaardigd, hem uitdrukkelijk toekennen'. Deze grondwetsbepaling, die een hoofdkenmerk van de Belgische staatsinrichting inhoudt, namelijk het (door de Grondwet of de wetgever) toegewezen karakter van de koninklijke bevoegdheden, staat bekend als de *eerste betekenis* van het wettigheidsbeginsel én als een reactie tegen de 'besluitenregering' van Willem I. Zowel de Grondwet van 1814 als die van 1815, zij het voor de laatste na discussie in de grondwetscommissie, heeft de afgrenzing tussen de wetgevende en de uitvoerende bevoegdheid niet al te precies gehouden, zodat voor alle andere dan de expliciet in de Grondwet opgesomde aangelegenheden de bevoegdheidsverdeling onbepaald bleef en de koning meerdere

18 Voor een synthese, gebaseerd op ons doctoraal proefschrift: A. Alen & K. Muylle, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen: Wolters Kluwer 2011, nr. 30-34, p. 19-22.

19 Van den Berg 2015, p. 7. Voor een meer diepgaande analyse: zie J. Clement, *Taalvrijheid, bestuurstaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model*, Antwerpen: Intersentia 2003, p. 28-49.

onderwerpen, die door de Grondwet niet uitdrukkelijk aan de wetgever waren voorbehouden, zelf bij besluit regelde,[20] hetgeen aanleiding gaf tot de benaming 'besluitenregering', al was de verhouding tussen koninklijke besluiten en wetten naar hedendaagse normen niet buiten proportie.[21] Artikel 73 van de Grondwet van 1815 maakte wel voor het eerst gewag van 'algemeene maatregelen van inwendig bestuur', die de koning na het horen van de Raad van State mocht nemen, maar het was onduidelijk of het om een uitvoerings- dan wel een zelfstandige bevoegdheid ging.[22] Dit was geen beletsel voor de zogenoemde 'Blanketwet' van 6 maart 1818, die toeliet om de algemene maatregelen van bestuur, waarop bij de wet geen straf was vastgesteld, te bestraffen met een door die wet bepaalde minimum- en maximumstraf.[23] Het is pas in het Meerenberg-arrest van de Hoge Raad van 13 januari 1879 dat via de rechtspraak in Nederland wordt bereikt hetgeen reeds in 1831 in de Belgische Grondwet besloten lag.[24]

De *tweede betekenis* van het wettigheidsbeginsel kwam reeds voor in de Engelse Bill of Rights van 1689 en werd in artikel 67 (thans artikel 108) van de Belgische Grondwet van 1831 als volgt verwoord: 'De Koning maakt de verordeningen en neemt de besluiten die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, zonder ooit de wetten zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.' Zoals een gelijkaardige bepaling in de Franse Charte van 1830 wilde reageren tegen de maatregelen van de Franse koning Karel X,[25] was de Belgische grondwetsbepaling een even duidelijke reactie tegen het koninklijk dispensatierecht waarover Willem I krachtens de grondwetten van 1814 en 1815 beschikte.[26]

Een van de voornaamste grieven van de Belgen was het ontbreken van *politieke ministeriële verantwoordelijkheid*, die zij tevergeefs in de Grondwet van 1815 wilden inschrijven, maar ter zake op de weerstand van Willem I botsten.[27] Zoals in de Grondwet van 1814 werd dan ook in de Grondwet van 1815 slechts het beginsel ingeschreven van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers voor de Hoge Raad.[28] Het is bekend dat de eis voor politieke ministeriële verantwoordelijkheid een primordiale rol speelde in hoofde van de

20 Alen 1984, II, nr. 357 en 364-366, p. 665 en 678-686.
21 Tijdens de periode 1815-1830 werden, tegenover meer dan 1700 koninklijke en 1000 ministeriële besluiten, nog 381 wetten aangenomen: J. Gilissen 1958, p. 72-73.
22 Alen 1984, II, nr. 367, p. 686-688.
23 Alen 1984, II, nr. 376-378, p. 704-708.
24 Alen 1984, II, nr. 379, p. 708-711.
25 Alen 1984, I, nr. 114, p. 204-205.
26 Alen 1984, II, nr. 357 en 368-369, p. 666 en 688-692 (m.b.t. artikel 68 van de Grondwet van 1815).
27 Alen 1984, I, nr. 56, p. 89-93.
28 Artikel 177 van de Grondwet van 1815.

Belgische revolutionairen, zoals J. Lebeau.[29] Zij werd dan ook expliciet verwoord in de Belgische Grondwet (de artikelen 63 en 64; thans de artikelen 88, 101 en 106), die aldus van België een parlementaire monarchie maakte, al was er op dat vlak niet zoveel verschil tussen Leopold I en Willem I.[30] Deze laatste had de door de Grondwet van 1815 tot stand gebrachte regeringsvorm een 'getemperde' of 'beperkte' monarchie genoemd,[31] zijnde een stelsel waarin de koning effectief met regeringsmacht bekleed blijft en de ministers alleen tegenover hem verantwoordelijk zijn.

Ten slotte is er het *Conflictenbesluit* van 5 oktober 1822, dat het rechterlijk wettigheidstoezicht op het bestuurlijk handelen grotendeels heeft uitgeschakeld:[32] na het opwerpen van een conflict door een provinciegouverneur, die beweerde dat de kennisneming van een zaak niet aan de (gewone) rechter toekwam, moest die rechter zich onthouden om van de zaak kennis te nemen tot wanneer de koning, na het horen van de Raad van State, besliste hetzij het conflict te handhaven, waardoor geen verdere rechtsbedeling meer plaatshad, hetzij het conflict in te trekken, in welk geval de rechtspleging kon worden verdergezet.[33]

Het is duidelijk dat dit besluit een terugkeer betekende naar het Franse stelsel van *administration juge* en strijdig was met artikel 165 van de Grondwet van 1815.[34] Dit artikel luidde: 'Alle twistgedingen over eigendom of daaruit voortspruitende regten, over schuldvordering of burgerlijke regten, behooren bij uitsluiting tot de kennis van de regterlijke magt.' De woorden 'bij uitsluiting' in deze bepaling hadden de bedoeling de wederinvoering van een conflictenregeling grondwettelijk uit te sluiten.[35] Een wet van 16 juni 1816 strekte er overigens toe alle volgens de Franse wetgeving hangende conflicten voor vervallen te verklaren en alle hangende contentieuze zaken naar de rechterlijke macht te verwijzen.[36]

Het is bittere ironie dat de (Nederlandse) minister van Justitie, C.F. van Maanen, doorgaat als de 'vader' van het Conflictenbesluit, want hij lijkt zich steeds tegen een conflictenstelsel te hebben verzet tot wanneer hij de strijd met de Raad van State, de (Belgische) minister van Binnenlandse Zaken, P.CH.G. de Coninck, en de provinciegouverneurs heeft opgege-

29 J. Lebeau, *Observations sur le pouvoir royal, ou examen de quelques questions relatives aux droits de la Couronne dans les Pays-Bas*, Luik: Lebeau-Ouwerx 1830. Voor meer details: Alen 1984, I, nr. 57, p. 93-98.

30 E. Witte, *La Construction de la Belgique*, Brussel: Le Cri édition 2010, p. 217.

31 Zo ook in het verslag van de grondwetscommissie van 13 juli 1815: H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet (1814-1815). Bronnenverzameling*, Den Haag: Nijhoff 1909, II, nr. 267, p. 556.

32 Zeer uitvoerig in Alen 1984, II, nr. 389-397, p. 725-741.

33 Tot 20 augustus 1830 werden 69 conflicten opgeworpen, waarvan er 46 gehandhaafd en 23 ingetrokken werden: zie tabel in Alen 1984, p. 729bis-729sexies.

34 In die zin ook Cass. 28 oktober 1833, *Pasicrisie* 1833, I, p. 165.

35 J. Drion, *Administratie contra rechter tot de intrekking van het conflictenbesluit*, Den Haag: Martinus Nijhoff 1950, p. 77-78. Zie ook Alen 1984, II, nr. 372, p. 694-697.

36 Alen 1984, II, nr. 384, p. 717-718.

ven.[37] Het toont aan dat het hier niet om een zwart-wit verhaal gaat in de zin dat enkel het Noorden voor en het Zuiden tegen het Conflictenbesluit is geweest. Volgende gegevens illustreren dit eveneens: de opwerping van de conflicten ging voor het merendeel uit van de Belgische provinciegouverneurs;[38] de hooggerechtshoven van vooral Brussel, minder Luik, beriepen zich vaak op de Franse wetgeving betreffende de scheiding der machten om de (gewone) rechter onbevoegd te verklaren, in tegenstelling tot het hooggerechtshof van Den Haag.[39]

Het voorgaande toont de verknochtheid van de Belgische ambtenaren en rechters met de Franse opvattingen aan, ten gevolge van de twintigjarige inlijving van het Zuiden bij Frankrijk.[40] Die verknochtheid ging zelfs zover dat, ondanks de expliciete bepalingen in de Belgische Grondwet van 1831 die onder meer de verplichting voor de gewone rechter inhielden om onwettige besluiten en verordeningen buiten toepassing te laten (artikel 107; thans artikel 159) en om de subjectieve rechten te beschermen tegen de uitvoerende macht (de artikelen 92 en 93; thans de artikelen 144 en 145), deze zich gedurende de ganse negentiende eeuw onbevoegd verklaarde van zodra een administratieve overheid procespartij was tot wanneer, met de dreigende oprichting van een Raad van State voor ogen, het Hof van Cassatie in het Flandria-arrest van 5 november 1920[41] het roer radicaal omgooide door als criterium voor de bevoegdheid van de gewone rechter het voorwerp van het geschil, namelijk het te beschermen recht, in de plaats van het publiek- of privaatrechtelijk karakter van het geschil aan te nemen, zoals de Hoge Raad dit ook in het Guldemond-arrest van 31 december 1915 had gedaan.[42]

Ondanks belangrijke uiteenlopende uitgangspunten op bepaalde vlakken komen beide landen, België en Nederland, later soms toch tot gelijkaardige eindresultaten. Het is dit 'stotterende' karakter van de geschiedenis dat deze zo aantrekkelijk maakt.

37 Drion 1950, p. 147 e.v. Zie ook Alen 1984, II, nr. 388-389, p. 724-727.
38 In 41 van de 69 gevallen.
39 Over die rechtspraak: Alen 1984, II, nr. 409-419, p. 762-783.
40 In dezelfde zin Drion 1950, p. 67.
41 Cass. 5 november 1920, *Pasicrisie* 1920, I, p. 193, met conclusie van P. Leclercq: elk burgerlijk recht maakt aanspraak op rechtsbescherming, ook wanneer het door een administratieve overheid wordt geschonden, en de gewone rechter is exclusief bevoegd om hiervoor schadevergoeding toe te kennen. Voor een uitgebreide analyse, zie deel 3 van F. Muller, *La Cour de Cassation à l'aune des rapports entre pouvoirs. De sa naissance dans le modèle classique de la séparation des pouvoirs à l'aube d'une extension de la fonction juridictionelle 1832-1914 / 1936*, Brugge: Die Keure 2011.
42 HR 31 december 1915, *Nederlands Juristenblad* 1916, p. 407, met conclusie van Tak.

# Over de auteurs

**Remieg Aerts**
Prof. dr. Remieg A.M. Aerts (1957) is hoogleraar politieke geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen. Met ingang van 1 januari 2017 bekleedt hij de leerstoel Nederlandse geschiedenis aan de Universiteit van Amsterdam. Hij is gespecialiseerd in de Nederlandse en West-Europese politieke geschiedenis sinds 1750, in het bijzonder van de negentiende eeuw. In 2017 verschijnt zijn nieuwe boek *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman,* Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker.

**André Alen**
Prof. em. dr. André baron Alen (1950) is rechter in het Grondwettelijk Hof en hoogleraar (staatsrecht) emeritus met opdracht aan de Katholieke Universiteit Leuven en lid van de Klasse der Menswetenschappen van de KVAB. Van 2014 tot 2016 was hij de Nederlandstalige voorzitter van het Grondwettelijk Hof, een functie die hij wederom van 2018 tot 2020 zal vervullen. André Alen was in het verleden kabinetschef van de Eerste Minister en Secretaris van de Ministerraad, alsook assessor van de afdeling wetgeving van de Raad van State. Zijn onderzoek betreft vooral het federalisme, de grondrechten, en de laatste jaren de verhouding tussen de Europese grondwettelijke en supranationale hoven.

**Joop Th. J. van den Berg**
Prof. em. dr. Joop Th. J. van den Berg (1941) was hoogleraar aan de Universiteit Leiden (Parlementaire geschiedenis) en de Universiteit Maastricht (Parlementair stelsel). Van 1992 tot 1996 was hij tevens lid van de Eerste Kamer, waarvan het laatste jaar als fractievoorzitter van de Partij van de Arbeid. Eerder was hij directeur van de Wiardi Beckmanstichting te Amsterdam en, van 1996 tot 2002, hoofddirecteur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Van den Berg is fellow van het Montesquieu Instituut.

**Frederik Dhondt**
Prof. dr. Frederik Dhondt (1984) studeerde rechten, geschiedenis en internationale betrekkingen in Gent en Parijs. Sinds oktober 2015 is hij docent politieke en constitutionele geschiedenis aan de Vrije Universiteit Brussel. Daarnaast is hij als postdoctoraal onderzoeker van het FWO-Vlaanderen verbonden aan het Gentse Instituut voor Rechtsgeschiedenis. Zijn huidig onderzoek gaat over volkenrecht, publiekrecht en diplomatie in de achttiende en negentiende eeuw.

**Dirk Heirbaut**
Prof. dr. Dirk Heirbaut (1966) is jurist en historicus. Hij is thans als gewoon hoogleraar rechtsgeschiedenis en Romeins recht verbonden aan de Universiteit Gent. Zijn onderzoek behandelt de meest uiteenlopende themata van de rechtsgeschiedenis en in het bijzonder het middeleeuwse gewoonterecht, het feodaal recht, het Belgische privaatrecht vanaf de Franse periode en de vergelijkende rechtsgeschiedenis. Hij is lid van de Klasse der Menswetenschapen van de KVAB en voorzitter van het Comité voor Rechtsgeschiedenis.

**Aalt Willem Heringa**
Prof. mr. Aalt Willem Heringa (1955) is hoogleraar vergelijkend constitutioneel en administratief recht aan Maastricht University. Sinds 2012 is hij directeur van het Montesquieu Instituut Maastricht. Aalt Willem Heringa heeft een groot aantal publicaties op zijn naam staan over Europese, internationale en nationale en rechtsvergelijkende constitutionele onderwerpen en juridisch onderwijs.

**Frank Judo**
Mr. drs. Frank Judo (1971) studeerde geschiedenis, wijsbegeerte en beide rechten aan de Katholieke Universiteit Leuven. Hij is advocaat aan de balie te Brussel en als vrijwillig wetenschappelijk medewerker verbonden aan het Instituut voor Constitutioneel Recht van de Katholieke Universiteit Leuven.

**Careljan Rotteveel Mansveld**
Mr. Careljan Rotteveel Mansveld (1955) is verbonden aan het Montesquieu Instituut in Den Haag, waar hij onder meer projecten op het gebied van constitutioneel recht coördineert en begeleidt. Daarnaast is hij redacteur van de websites parlement.com, denederlandsegrondwet.nl en europa-nu.nl, en van de maandelijkse nieuwsbrief De Hofvijver met nieuws en achtergronden uit Den Haag en Brussel.

**Fred Stevens**
Prof. em. dr. Fred Stevens (1953) was gewoon hoogleraar aan de Katholieke Universiteit Leuven, waar hij 'Geschiedenis van het publiekrecht' doceerde. Van 1998 tot 2004 doceerde hij ook aan de Rechtsfaculteit van de Université Catholique de Louvain te Louvain-la-Neuve. Hij verricht onderzoek en publiceerde diverse boeken over de gevolgen van het Verlichtingsdenken en de Franse revolutie op de instellingen en het recht, evenals over de geschiedenis van het notariaat.

**Jeroen Van Nieuwenhove**
Jeroen van Nieuwenhove (1968) is vrijwillig wetenschappelijk medewerker aan het instituut voor Constitutioneel Recht van de Katholieke Universiteit Leuven. De zwaartepunten van

zijn onderzoek liggen bij staatshervorming, parlementair recht (ook verkiezingen), behoorlijke wetgeving en wetgevingstechniek. Jeroen van Nieuwenhove is tevens staatsraad bij de Raad van State, afdeling wetgeving.

**Karel Velle**
Prof. dr. Karel Velle (1959) is Algemeen Rijksarchivaris en algemeen directeur van het Belgisch Rijksarchief, deeltijds hoogleraar aan de Universiteit Gent en bestuurder van de Klasse van de Menswetenschappen van de KVAB. Hij publiceerde over archiefwetgeving, over de archieven van justitie, en verder over diverse aspecten van de Belgische instellingsgeschiedenis, rechtsgeschiedenis en sociale geschiedenis van de geneeskunde in de 19de en de ~~20ste~~ eeuw.

**Luc Verhey**
Prof. mr. Luc Verhey (1960) is bijzonder hoogleraar aan de Universiteit Leiden, waar hij de Kirchheiner leerstoel bekleedt. Eerder was hij hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Maastricht. Luc Verhey is tevens staatsraad bij de afdeling advisering van de Raad van State. Hij is voorzitter van de Wetenschappelijk Raad van Advies van het Montesquieu Instituut.

**Wim Voermans**
Prof. dr. Wim Voermans (1961) is hoogleraar Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden en wetenschappelijk directeur van het Instituut Publiekrecht. Zijn huidige onderzoek richt zich vooral op zowel het nationale staatsrecht als het Europese constitutionele recht, en daarbinnen met name op (Europese) Wetgevingsvraagstukken. Wim Voermans is fellow van het Montesquieu Instituut.

**Els Witte**
Prof. em. dr. Els barones Witte (1941) was hoogleraar (1974-2007) aan en rector van de Vrije Universiteit Brussel (1994-2000). Zij was de eerste vrouwelijke rector in Vlaanderen. Haar specialiteit is de politieke geschiedenis van het moderne België (negentiende en twintigste eeuw). Els Witte is sinds 1988 lid van de Klasse der Menswetenschappen van de KVAB en van de Wetenschappelijk Raad van Advies van het Montesquieu Instituut.

**Wytze van der Woude**
Dr. mr. Wytze van der Woude (1976) is universitair hoofddocent staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht. Eerder was hij onder meer werkzaam bij de universiteit in Curaçao, op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en bij de Universiteit Maastricht. Wytze van der Woude is fellow van het Montesquieu Instituut.