

## De representatieve fictie. Politieke vertegenwoordiging tussen oude orde en moderniteit

N. C. F. VAN SAS

Op 23 februari 1815 stuurde Gijsbert Karel van Hogendorp, de man van 1813 en de architect van het nieuwe grondwettig bestel, aan Willem I een wederlegging van 'een vrij ongunstig oordeel over onze grondwet' (de Noordnederlandse van 1814 dus) dat hij in de Brusselse *Observateur* had aangetroffen.<sup>1</sup> Deze had bericht dat in Holland in 1814 'une nouvelle organisation des pouvoirs et une nouvelle exposition des droits publics' was geïntroduceerd. Hogendorp protesteerde dat het hier in het geheel niet ging om nieuwigheden:

Ce sont les anciennes lois fondamentales, qui existaient sous la République et sous les Maisons de Bourgogne et d'Autriche ou même à des époques plus reculées. Elles sont modifiées et perfectionnées suivant les lumières de notre siècle et sur l'expérience des siècles passés.

Anders dan de *Observateur* beweerde had de Hollandse constitutie wel degelijk de toets der eeuwen doorstaan, nu eens in een monarchale gedaante, dan weer in een republikeinse, of liefst in beide vormen tegelijk. Ze had zich zelfs nog geleidelijker ontwikkeld dan de Engelse constitutie.

### *Ondoorzichtigheid als beginsel*

Handig keerde Hogendorp het bezwaar om dat de Hollandse grondwet zich, anders dan de constituties van de diverse Amerikaanse staten en de Franse Charte niet onderscheidde door een 'lumineuse simplicité.' De nieuwe wereld Amerika kon inderdaad politieke wetten maken zonder acht te hoeven slaan op oude rechten of gewoonten, die daar immers nog niet bestonden. En de Franse Charte bewoog zich wel heel erg aan de oppervlakte door alleen algemene beginselen te formuleren, en veel aan uitvoering en invulling over te laten. In Holland was de oude constitutie door de revolutie vernietigd en vervolgens door vreemde instellingen vervangen. Thans moest alles worden gereconstrueerd in overeenstemming met 'le génie national.' Was de Nederlandse grondwet voor buitenlanders misschien wat minder doorzichtig, dit maakte haar voor een onderlegde Hollander alleen maar aantrekkelijker, gehecht als die was aan zijn nationale tradities. De suggestie van de *Observateur* dat deze grondwet niets anders zou zijn dan 'l'essai d'une théorie' bestreed Hogendorp dan ook krachtig: 'nous savons qu'elle n'a rien, ni d'un essai, ni d'une théorie.'

Hogendorp geeft hier bijna terloops aan hoe hij bij het opstellen van een Schets voor

<sup>1</sup> G. K. van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften*, V (Den Haag, 1901) 440-443.

de grondwet, nog in de Franse tijd, te werk was gegaan. In de eenzaamheid van zijn studeerkamer had hij zich de afgelopen jaren diepgaand beziggehouden met de complexiteit van de oude constitutie. Zijn zelfgekozen isolement gedurende de Bataafs-Franse tijd was tegelijk een *innere Emigration* en een zoektocht door het vaderlandse verleden. Toch betekende dat niet dat hij de ‘afgetrokken denkbeelden, en de meta-fysisiek van nieuwerwetsche staatkundigen’<sup>2</sup> daarmee links liet liggen. Allerlei vernieuwingen uit het revolutietijdvak werden door hem juist overgenomen en gestoken in het jasje van de oude — of om geen enkel misverstand te wekken zelfs ‘overoude’<sup>3</sup> — constitutie. Want één van de attracties van die oude constitutie was uiteraard haar veelvormigheid en haar multi-interpretabele karakter. Creatief conservatief die hij was, en meester in de kunst van *invention of tradition*, zette Hogendorp de zaken op hun kop en begon hij anders dan de revolutionaire denkers niet bij theoretische abstracties maar bij een door de eeuwen gelouterde praktijk.

In de nieuwe vrijheid van het postnapoleontische Europa kregen verlichte conservatieven als Hogendorp hun kans. En bij het scheppen van een nieuwe orde voor Nederland demonstreerde hij — hoe archaïsch zijn vormentaal ook was — dat moderniteit en traditie dicht tegen elkaar liggen. En ook dat afstand nemen van de constitutionele moderniteit van de revolutie alleen mogelijk was door zich daarvan indringend rekenschap te geven. Het antirevolutionaire denken was daarmee uiteindelijk nauwelijks minder revolutionair dan de revolutie zelf.

Het verleden werd dus geannexeerd en ingezet in naam van het heden, waarbij de historiciteit van dat verleden — interpretatie in haar eigen termen — het vaak moest afleggen tegen die actualiteit. We zien dat Hogendorp, hoe historisch correct hij ook suggereert te zijn, toch eigenlijk een nieuwe politieke correctheid voor de Restauratie probeert te vinden, een *juste milieu* tussen oud en nieuw, tussen traditie en moderniteit. Ik zou zelfs nog een stapje verder willen gaan: het archaïscherende karakter van de grondwet van 1814 was een trouwe reflectie van de geest van die tijd, die vrijheid in termen van traditie en nationaliteit poogde te vervatten. De nieuw-oude grondwet moest als het ware bewust antisystematisch en zelfs rommelig ogen. Balancerend op het slappe koord tussen historiciteit en systematiek, betaalde Hogendorp graag de prijs van een relatieve ondoorzichtigheid. Pas met de grondwetsherziening van 1983, de wat vertraagde reflectie van de vernieuwingsgeest van de jaren zestig, werd enige opruiming gehouden onder zijn archaïsmen. Ook Thorbecke had die in 1848 nog zorgvuldig — en ook vanuit zijn politieke filosofie heel bewust — intact gelaten.

Het typische Restauratiekarakter van Hogendorps constructies verklaart ook dat hij door de één met overtuiging als een verlichte conservatief, en door de ander even overtuigend als Nederlands eerste liberaal kan worden geportretteerd. Deze laatste kwalificatie dankt hij overigens meer aan zijn rol van praktiserend parlementariër, die de openbaarheid van de Tweede Kamer prefereerde boven de chique beslotenheid van de Eerste, waar de koning hem al snel wilde wegstoppen. Wakend over zijn eigen bestel verwachtte Hogendorp meer van de ‘représentation de l’opinion’ dan van de

<sup>2</sup> *Ontstaan der grondwet*, H.T. Colenbrander, ed. (Den Haag, 1908) I, 75.

<sup>3</sup> *Ibidem*, 74.

‘représentation de la durée’, om Benjamin Constants typeringen te gebruiken.<sup>4</sup> Als Kamerlid voerde Hogendorp een — in eigen ogen — steeds eenzamer strijd voor de beginselen van zijn grondwettig stelsel. De vergadering van de Staten-Generaal — alweer zo’n historiserende benaming voor een nieuwe creatie — noemde hij ‘Het oogenblik, waarop de koning en de natie elkander ontmoeten en verstaan.’<sup>5</sup> Want, ‘De ziel van het vertegenwoordigend stelsel, van eene constitutionele regeering, is, dat het hoofd van den staat met de vertegenwoordigers der natie de gemeene zaken overlegt.’<sup>6</sup>

#### *Het representatie-artikel*

De essentie van het vertegenwoordigend beginsel was neergelegd in art. 52 Gw 1814: ‘De Staten-Generaal vertegenwoordigen het geheele Nederlandsche volk.’ Dat stond al in Hogendorps Schets en heeft het tot vandaag in de grondwet uitgehouden. Juist omdat de woorden letterlijk dezelfde zijn gebleven, leent dit representatie-artikel zich goed voor een vergelijkende analyse van het normatieve politieke vocabulaire in verschillende perioden, in de zin van het werk van Quentin Skinner en J. G. A. Pocock. Dezelfde vlag blijkt dan vaak een schuivende lading te dekken.

Hogendorps artikel verwijst terug naar art. 30 van de Staatsregeling 1798, dat luidt ‘Het vertegenwoordigend lichaam is datgeene, welk het geheele volk vertegenwoordigt.’ Op zijn beurt gaat dat artikel terug op art. 83 van het Plan van Constitutie van 1796: ‘Het wetgevend lichaam vertegenwoordigt het geheele volk van Nederland’, en op het daaruit voortgekomen art. 90 van het Ontwerp van Constitutie van 1797 (het zogenaamde Dikke Boek): ‘Het wetgevend lichaam vertegenwoordigt het geheele Bataafsche volk.’ In de één en ondeelbare Bataafse Republiek, die was gegrond op de volkssoevereiniteit, werd afgerekend met het oude provincialisme en met de Staten-Generaal als gezantenvergadering, beheerst door last en ruggespraak. Bovendien werd het hele volk, in de zin van alle Bataven, geacht in de genoemde vergaderingen vertegenwoordigd te zijn, net zoals dat het geval was bij de Nationale Vergadering van 1796-1798, ‘representeerende het volk van Nederland.’ Intrigerend genoeg komt een dergelijke formule ook voor in J. H. Swildens’ *Vaderlandsch A-B boek voor de Nederlandsche jeugd*, dat beroemde en veelgelezen compendium van de vaderlandse Verlichting uit 1781, maar al geschreven voordat de politieke verhoudingen door het patriottisme op scherp werden gesteld. Het *Vaderlandsch A-B boek* is daardoor te lezen als uitdrukking van de verlichte consensus van de jaren vóór 1780.<sup>7</sup> Dat geldt ook voor de beknopte staatsinrichting van de Republiek, die is opgenomen in het bijwerk van het boekje, bestaande uit spel- en lees oefeningen.<sup>8</sup> Daarin wordt aan de jeugdige

4 Vgl. L. Gall, *Benjamin Constant. Seine politische Ideenwelt und der deutsche Vormärz* (Wiesbaden, 1963) 207.

5 G. K. van Hogendorp, *Bijdragen tot de huishouding van staat*, III (Den Haag, 1819) 289.

6 *Ibidem*, VII (Den Haag, 1824) 94.

7 Vgl. N. C. F. van Sas, *De metamorfose van Nederland. Van oude orde naar moderniteit, 1750-1900* (Amsterdam, 2004) 74-75, 106-108, 463.

8 J. H. Swildens, *Vaderlandsch A-B boek voor de Nederlandsche jeugd* (Amsterdam, 1781) 52-57.

lezers — en hun voorlezende ouders — uitgelegd hoe elke provincie een verzameling is van enkele duizenden huisgezinnen, die enkele van de ‘verstandigste en deugdzaamste mannen’ hebben ‘verkooren en aangesteld om het opzicht te hebben over hen allen.’ Door de Unie van Utrecht — ‘eene der gewigtigste gebeurtenissen op dezen aardbodem’ — zijn de Zeven Provinciën samengebonden en tot één land geworden. Zij vormen samen de Staten-Generaal en plegen als zodanig ook permanent overleg. In die Haagse vergadering zijn niet slechts de zeven gewesten vertegenwoordigd, maar uitdrukkelijk ook alle Nederlanders. Want, zo eindigt Swildens zijn betoogje: ‘Ja kind, het geheele vaderland [dat is alle de Vereenigde Nederlanders] wordt in die hoogaanzenighe vergadering altyd als tegenwoordig gerekend.’

Op speelse en suggestieve wijze doet Swildens hiermee recht aan het de afgelopen decennia sterk gegroeide algemeen-Nederlandse besef, waarvan hijzelf een belangrijke exponent is. Maar tegelijk refereert hij aan de representatieve fictie in het staatsbestel van de Republiek, zoals dat was voortgekomen uit de hectische decennia van de Nederlandse Opstand. Dat de gewestelijke Staten en/of de Staten-Generaal inderdaad de hele bevolking representeren, was een gemeenplaats in de laat zestiende-eeuwse politieke theorie.<sup>9</sup> In een pamflet betreffende de Keulse vredehandel van 1579 heet het bijvoorbeeld dat de Staten-Generaal het hele volk vertegenwoordigen en alle inwoners van het land.<sup>10</sup> En in de *Corte Verthoninghe* van François Vranck uit 1587, de grondtekst voor de doctrine van de statensoevereiniteit, wordt het representatieve karakter van de gewestelijke Staten als vanzelfsprekend aangenomen.<sup>11</sup>

De volksregering bij representatie die de patriottenbeweging van de jaren 1780 eiste, was een revolutionaire poging deze representatieve fictie te actualiseren en weer inhoud te geven. Orangisten als Adriaan Kluit reageerden hierop met een geharnaste verdediging van de statensoevereiniteit. Maar op zichzelf onderschreven ook zij die representatieve fictie. Kluits magnum opus *Historie der Hollandsche staatsregering, tot aan het jaar 1795* — gepubliceerd in de jaren 1802-1805, toen het dankzij het triomferen van de volkssoevereiniteit dus ging om een *historisch* probleem — handelde over de vraag in welke zin de Staten van Holland de ‘wettige soevereine vertegenwoordigers van ’t gansche volk van Holland, of der geheele natie’ waren geweest. En passant besprak Kluit ook moderne schrijvers over representatie als Rousseau en Paine.<sup>12</sup> Wat de casus Holland betreft: zowel voor als na de Afzwering waren de Staten altijd als representant van het volk opgetreden. De Afzwering zelf was gedaan ‘voor en van wegen het ’t gansche volk.’<sup>13</sup> En om geen enkel misverstand te laten bestaan: het ging hier om ‘de geheele *massa* des ganschen volks.’<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Vgl. M. van Gelderen, *The political thought of the Dutch Revolt, 1555-1590* (Cambridge, 1992) 128, 141, 145, 202.

<sup>10</sup> Knuttel, nr. 492. Zie E. H. Kossmann, A. F. Mellink, *Texts concerning the Revolt of the Netherlands* (Cambridge, 1974) 185.

<sup>11</sup> Zie de tekst (in Engelse vertaling) bij I. L. Leeb, *The ideological origins of the Batavian Revolution* (Den Haag, 1973) appendix, 286.

<sup>12</sup> A. Kluit, *Historie der Hollandsche staatsregering*, IV (Amsterdam, 1804) 1-23.

<sup>13</sup> *Ibidem*, 595.

<sup>14</sup> *Ibidem*, 594.

De conceptuele coup van Hogendorps Schets — ‘eigentlich de karakteristieke trek van mijn ontwerp’<sup>15</sup> — was het overbrengen van de soevereiniteit van de Staten naar het staatshoofd. Maar wat voor Hogendorp een probleem oplost, bezorgt Thorbecke bij het bespreken van het representatie-artikel (dan art. 79) in zijn *Aanteekening*<sup>16</sup> opnieuw hoofdbreken. In 1798 was duidelijk genoeg wat ‘het volk’ uitdrukte: de soeverein. Maar inmiddels is volksoevereiniteit taboe en haast een metafoor voor wat er is misgegaan met de revolutie.<sup>17</sup> Onder de huidige grondwet is het volk slechts wat het feitelijk is:

die menigte van individus, bijzondere leden van het Staatsgenootschap, die, te zamen de bevolking van Nederland uitmakende, wel als nationaal geheel buiten de vertegenwoordiging aanzijn heeft; doch staatsregtelijke persoonseenheid eerst in en door de vertegenwoordiging zelve erlangt.

Met andere woorden: in staatsrechtelijke zin bestaat het volk pas door en dankzij de representatie.<sup>18</sup> Het representatie-artikel draait volgens Thorbecke dan ook vooral om het woord ‘geheele.’ De Staten-Generaal moeten ‘het beste van het Nederlandsche volk ... *in zijn geheel*, niet dat van eenig deel afzonderlijk’ voor ogen hebben.

Als Buijs 40 jaar later zijn grondwetscommentaar schrijft, staat de volksoevereiniteit weer volop op de politieke agenda, vooral wegens de aanhoudende discussie over uitbreiding van het kiesrecht. Daarbij wordt als vanzelfsprekend verwezen naar het representatie-artikel (nu art. 74) dat immers voorschrijft dat de Staten-Generaal het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen. Buijs heeft nu vele bladzijden nodig om uit te leggen wat dit artikel wél, en vooral wat het níet betekent.<sup>19</sup> Hij wijst erop dat het voor alles een historisch karakter draagt, en het gebod inhoudt de belangen van het gehele volk te dienen. Een alternatieve lezing zou kunnen zijn dat de Staten-Generaal een ‘afspiegeling’ van het hele volk moeten zijn. Want juist die opvatting blijkt in zijn tijd het meest gangbaar, leidend tot ‘allerlei zeer gewaagde en ver reikende gevolgtrekkingen.’ Dat ‘de Staten-Generaal eene getrouwe afbeelding zullen zijn van de politieke denkbeelden, welke onder al de schakeeringen van het Nederlandsche volk worden aangetroffen’, kan echter, redeneert hij, nooit de bedoeling van de grondwetgever zijn geweest. Het gebod het algemeen belang te dienen, is heel iets anders dan de verplichting een ‘volksvertegenwoordiging’ te zijn, een ‘vergadering uit het volk voortgekomen en met dat volk in voortdurende en levende gemeenschap.’ De

15 Van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften*, V, 82.

16 Ik gebruik de, ook ten aanzien van dit artikel, vermeerdere tweede uitgave van 1841: J. R. Thorbecke, *Aanteekening op de grondwet*, I (2de dr.; Amsterdam, 1841) 205-207. Vgl. voor de interpretatie van dit grondwetsartikel vanaf 1848 tot heden ook Th. Veen, *De Staten-Generaal vertegenwoordigen het gehele Nederlandse volk* (Nijmegen, 1994).

17 Van Sas, *De metamorfose van Nederland*, 28-30.

18 Vgl. H. de Smaele, J. Tollebeek, ‘Politieke representatie. De geschiedenis van een begrip’, in: *idem*, ed., *Politieke representatie* (Leuven, 2002) 20.

19 J. T. Buijs, *De grondwet*, I (Arnhem, 1883) 382-389. Vgl. ook zijn inleidende beschouwing bij het hoofdstuk ‘Van de Staten-Generaal’, 369-381.

representatieve fictie dreigt op die manier immers plaats te maken voor een maatschappelijke realiteit.<sup>20</sup>

Het is de vraag of Buijs met deze, op zichzelf scherpzinnige en juist voor zijn eigen tijd heel relevante uitleg, de geest van de grondwetgever van 1814-1815, en in concreto de bedoelingen van Hogendorp, wel helemaal recht doet. Dit treft te meer omdat hij diens intenties op zichzelf juist goed taxeert:

Er was in 1813 zeker niemand minder dan Hogendorp geneigd om de vruchten prijs te geven, welke de groote omkeering van het einde der vorige eeuw voor Nederland had opgeleverd: de staatseenheid, zoo moeilijk verworven, moest vóór alles behouden worden. Maar groot bewonderaar van de oude Republiek, was de ontwerper van de Schets er altijd op uit om, waar mogelijk, de beginselen van het oude staatsrecht aan de nieuwe grondwet te verbinden, terwijl daar waar die mogelijkheid niet bestond althans de eenheid van naam aan het verband tusschen oud en nieuw moest herinneren.<sup>21</sup>

Dat gold bijvoorbeeld voor de naam Staten-Generaal. Doorredenerend op dit spoor had Buijs kunnen veronderstellen dat het representatie-artikel uit de Schets, in al zijn eenvoud, een ingenieuze poging was de representatieve fictie van de Bataafse grondwetten en die uit de oude constitutie van de Republiek met elkaar te verbinden.

#### *Restauratie als compromis*

Wie de ontwikkeling van de representatieve democratie in Nederland en België (en elders in Europa) wil bestuderen, kan er niet omheen bijzondere aandacht te besteden aan het turbulente tijdvak van Revolutie en Restauratie rondom 1800. Inderdaad: de Revolutie in directe samenhang met de Restauratie, die veel minder goed is bestudeerd en zelfs nu nog vaak een slechte historische reputatie geniet. Juist die combinatie van actie en reactie resulteert in het typische eclecticisme en de compromiscultuur van de Restauratie, die zo belangrijk is geweest voor de vormgeving van de moderne politieke instituties, waaronder de vertegenwoordigende instellingen.<sup>22</sup> Wat er gebeurd is met het klassieke republicanisme dat in de revolutiedecennia sterk opflakkerde door de pogingen het te vernieuwen en bij de tijd te brengen maar dat ten slotte implodeerde, en hoe vervolgens ‘moderne’ constitutionele opvattingen uit die revolutietijd tevoorschijn kwamen, laat zich alleen reconstrueren door een zorgvuldige analyse van het toenmalige politieke denken in de context van de toenmalige politieke praktijk, om het even of het nu gaat om Frankrijk, Nederland of België.

Voor België betekent dit dat het niet voldoende is de aandacht te richten op het Nationaal Congres van 1830-1831, als een soort nieuw begin dat van België plotseling een constitutioneel gidsland maakte met een wereldwijde uitstraling, maar dat het juist heel zinvol is — en dat gebeurt ook steeds vaker — voor de duiding van het post-revolutionaire constitutionele discours terug te grijpen op de intense pamfletten-

<sup>20</sup> Vgl. De Smaele, Tollebeek, ‘Politieke representatie. De geschiedenis van een begrip’, 25.

<sup>21</sup> Buijs, *De grondwet*, I, 383.

<sup>22</sup> Vgl. F. R. Ankersmit, *Macht door representatie* (Kampen, 1997).

strijd uit de tijd van de Brabantse Omwenteling. Deze anti-revolutie, gericht tegen de moderniteit van Jozef II, stond in het teken van de Oude Constitutie.<sup>23</sup> Maar ook in de inmiddels sterk gewijzigde omstandigheden van 1830-1831 gaven de Belgen zich bij de vormgeving van hun nieuwe constitutie, nadrukkelijk rekenschap van het — recente en verdere — verleden en van de politieke en institutionele revolutie die hun land sinds de Brabantse Omwenteling had doorgemaakt.<sup>24</sup> Juist die complexe dialectiek van tegelijk terug- en vooruitkijken is typerend voor het constitutionele debat in de decennia omstreeks 1800.

In dezelfde jaren werd ook Noord-Nederland heen en weer geslingerd tussen oud en nieuw. De zogenaamde Grondwettige Herstelling uit de Patriottentijd zou, indien verwezenlijkt, de representatieve fictie van het staatsbestel herijkt hebben, en daarnaast nieuwe controlerende organen in het leven hebben geroepen, in de context van een nieuwe openbaarheid. De constitutionele en institutionele nieuwbouw van de Bataafse tijd brak vervolgens drastisch met dat oude, nu als ‘gothisch’ afgedane verleden. Het grote democratische experiment van die jaren verdampde al snel, maar toch werden toen lessen geleerd en — ik zeg het met enige aarzeling en tussen aanhalingstekens — ‘keuzes’ gemaakt die langer hebben doorgewerkt dan we ons wel eens realiseren. Juist de volkssoevereiniteit en de plebiscitaire aspecten van de toenmalige democratie raakten door de revolutionaire ervaring ernstig in diskrediet. Dat gaf het concept van politieke representatie echter een nieuwe legitimatie waarvan Hogendorp in 1814, onder verwijzing naar het verleden, dankbaar gebruik maakte.

Wie historisch houvast zoekt voor hedendaagse twijfels aan, of kritiek op, de representatieve democratie, en misschien droomt van plebiscitaire of direct-democratische varianten, kan in de Bataafse tijd nog interessant studiemateriaal aantreffen. Misschien niet meteen om lessen te trekken voor het heden, maar wel om bijvoorbeeld de vergelijking aan te gaan met de situatie in Frankrijk in de afgelopen twee eeuwen, waar de representatieve democratie altijd te maken heeft gehad met de uitdaging van het direct werkende Jacobijnse alternatief.<sup>25</sup> Die vergelijking tussen Nederland en België enerzijds en Frankrijk anderzijds markeert ook het verschil tussen constitutionele stabiliteit en geleidelijke ontwikkeling aan de ene kant en politieke instabiliteit aan de andere.

Dankzij de Belgische inbreng bij de grondwetsherziening van 1815 — noodzakelijk door de vereniging van Noord en Zuid — werden nog enkele belangrijke elementen toegevoegd, zoals het tweekamerstelsel en de openbaarheid waarin de Tweede Kamer zou moeten beraadslagen. Willem I zuchtte met Hogendorp over de ‘vele theoretische begrippen in de hoofden der Zuiderbroeders’ en over hun ‘voor ons ongewoone flux de bouche’ die tot lange discoursen leidde. Maar men moest hen vooral laten uitpraten in de hoop dat zij daarna des te gemakkelijker gehoor zouden geven aan ‘argumenten

23 Vgl. G. van den Bossche, *Enlightened innovation and the ancient constitution. The intellectual justifications of the Revolution in Brabant (1787-1790)* (Brussel, 2001).

24 Vgl. A. de Dijn, ‘In overeenstemming met onze zeden en gewoonten’. De intellectuele context van de eerste Belgische constitutie (1815-1830)’, *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden*, CXVII (2002) 25-45.

25 Vgl. P. Rosanvallon, *Le modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours* (Parijs, 2004).

gegrond op de experientie en de wezentlijke wereld.' Dat klonk haast Burkeaans, maar ook achter de schone schijn van de Engelse constitutie en haar eeuwenlange evolutie ging, zo wist Willem I, soms een minder mooie werkelijkheid schuil. De onschendbaarheid van de Engelse koning en de daarmee samenhangende ministeriële verantwoordelijkheid noemde hij zelfs 'een der gevaarlijkste instellingen voor den geregelden gang der bezigheden.'<sup>26</sup> En passant blijkt overigens ook hier weer dat de Engelse constitutie vaak het impliciete model was waarmee de eigen ontwikkeling werd vergeleken.

#### *De Esprit van Jonas Daniël Meyer*

De grote — en de wat minder grote — politieke denkers van de Restauratie, die het allemaal zelf hadden meegemaakt, hielden zich voortdurend bezig met de verhouding tussen de oude maatschappij en de moderniteit, met de kwestie dus van breuk of continuïteit die ook bij de geschiedenis van de vertegenwoordigende lichamen van belang is. Ondanks alle revolutionaire breuken trok men vaak wel degelijk lijnen tussen de pre- en de postrevolutionaire situatie. In 1823 schrijft Hogendorp expliciet: 'Uit den baajert ... van de constitutie der Republiek, is de zon der constitutionele regeringen opgerezen, welke heden Europa staan te bedekken.'<sup>27</sup> Hij schrijft dat na lezing van het vierde deel, handelend over de Nederlanden, van Jonas Daniël Meyers imposante, zesdelige *Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires des principaux pays de l'Europe*, verschenen in 1820.<sup>28</sup> Jonas Daniël Meyer is nu vermoedelijk nog vooral bekend door het naar hem vernoemde plein in de oude Amsterdamse Jodenbuurt, waar de Dokwerker staat en waar de jaarlijkse herdenking van de februaristaking wordt gehouden.<sup>29</sup> In 1815 werd hij als briljant jurist, maar vooral als jood aangezocht voor de functie van — je zou kunnen zeggen — religieus-neutraal secretaris van de tweede, paritair samengestelde Nederlands-Belgische grondwetscommissie. Politiek gezien gold hij tijdens het Verenigd Koninkrijk van Willem I, in elk geval in regeringskringen, vaak als een wat gevaarlijke nieuwlichter.

In zijn magnum opus probeerde Meyer op ambitieuze wijze de werelden van voor en na de revolutie met elkaar te verbinden. Zijn perspectief was de ontwikkeling van de rechtsinstellingen en zijn methode een combinatie van de rechtshistorische aanpak van Savigny en de systematische van Bentham. Uit de verbinding van geschiedenis en systematiek wilde hij de grondslagen en randvoorwaarden van een optimaal rechtstelsel voor zijn eigen tijd afleiden. De ontwikkeling in de Nederlanden, opgevat als een veelvoud van historische varianten, plaatste hij in de bredere samenhang van de institutionele geschiedenis van Engeland, Duitsland en Frankrijk. Vanuit dit vergelijkende perspectief accentueerde hij de 'révolution totale' die de Nederlandse Republiek sinds 1795 had ondergaan. Anders dan Hogendorp waardeerde hij die breuk uitdruk-

<sup>26</sup> *Ontstaan der grondwet*, H. T. Colenbrander, ed. (Den Haag, 1909) II, 151-152.

<sup>27</sup> *Bijdragen tot de huishouding van staat*, VI (Den Haag, 1823) 12.

<sup>28</sup> De zes delen verschenen tussen 1819 en 1823.

<sup>29</sup> Vgl. de beknopte, vlakke biografie door N. de Beneditty, *Leven en werken van mr. Jonas Daniël Meyer (1780-1834)* (Haarlem, 1925).



kelijk positief.<sup>30</sup> Dat Frankrijk op het terrein van juridische vernieuwing het voortouw had genomen, was in zijn ogen zelfs min of meer toeval, omdat het uniformerende Verlichtingsdenken hier de kans had gekregen zich in positief-rechtelijke termen te vertalen.<sup>31</sup> Meyers lange-termijnperspectief doet enigszins denken aan Norbert Elias' evolutionaire opvatting van steeds grotere samenhangen die zich met de tijd ook over steeds grotere gebieden uitstrekken. Dat mechanisme werkte juist sterk in de Nederlanden met hun patroon van vergaande institutionele verbrokkeldheid. Wat Noord-Nederland betreft zag hij het herstel van het erfstadhouderschap in 1747-1748 reeds als een 'grand pas vers le régime monarchique.'<sup>32</sup> De vermeende vrijheden van de oude constitutie benaderde Meyer met veel scepsis. Aan de neiging tot zelffelicitatie van de Hollanders deed hij niet mee, om het even of het nu ging om de persvrijheid, de tolerantie of de burgerlijke vrijheid in het algemeen.<sup>33</sup> Meyer zag hier — in het voetspoor van de radicale Bataven — vooral de vrijheid van stedelijke regenten om burgers te onderdrukken. Om de burger bij de publieke zaak te betrekken achtte hij openbaarheid — zowel in het bestuur als in het recht — een eerste vereiste, evenals participatie in de macht.<sup>34</sup> Vanuit zijn juridische perspectief — uitmondend in de moderne rechtsstaat — schilderde Meyer een breed panorama van *free institutions*, waarin de archaïserende Hogendorp zich anno 1823 echter uitstekend kon vinden.

Benjamin Constant op zijn beurt kon het au fond weinig schelen of constitutionele instellingen nu historisch of theoretisch gedefinieerd waren. Zolang ze maar werkten. Hij hield echter terdege rekening met nationale verschillen. Dat bleek ook uit het — overigens beknopte — *Tableau politique du Royaume des Pays-Bas*, dat hij in het voorjaar van 1817 in Parijs publiceerde, met aparte afdelingen over België, Holland

<sup>30</sup> Maar tegelijk betreurde hij het dat de revolutionaire beginselen niet consequenter waren toegepast en doorgezet: 'La république avait subi une révolution totale, qui avait supprimé les provinces, les communes, les corporations, et les avait fondues nominativement en un seul et même peuple, réunion qui aurait pu produire les résultats les plus favorables, si le malheureux esprit de séparation, de jalousie, d'inimitié même, n'eût continué d'exercer l'influence désastreuse que plus de vingt ans de révolutions successives n'ont pu faire disparaître, et que des événements plus récents ont laissé renaître, lorsque les circonstances auraient peut-être permis de l'étouffer à jamais.' Met name vond hij het jammer dat men er zelfs na de Staatsregeling van 1798, die macht, inkomsten en schulden van de provinciën amalgameerde, niet in was geslaagd een verdeling van het grondgebied van de republiek te maken op geografische en statistische grondslag. Meyer, *Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires*, IV (1820) 296-297.

<sup>31</sup> Vgl. *ibidem*, V, 362-363.

<sup>32</sup> *Ibidem*, IV, 1201. Hij vond ook dat 'les grandes vues et la profonde politique' van Willem IV onvoldoende op hun waarde geschat werden. Zie voor het orangistische perspectief op de nationalisering van de Nederlandse staat en samenleving na ca. 1750: N. C. F. van Sas, 'Koningin op krediet. Over nieuwe republikeinen en oude orangisten', in: C. A. Tamse, ed., *De stijl van Beatrix* (Amsterdam, 2005) 204-213.

<sup>33</sup> Meyer, *Esprit, origine et progrès des institutions judiciaires*, IV, 414-421.

<sup>34</sup> Vgl. *ibidem*, VI, 537: 'Il importe à tout gouvernement d'être aimé de ses sujets, de voir les citoyens dévoués à sa cause, de les enflammer du plus noble amour de la patrie, de les réunir à la chose publique; la publicité de tout acte du pouvoir souverain, dont la nature même n'exige pas le secret, la participation directe de la nation à ce même pouvoir, sont le moyen le plus puissant pour relever les sentiments les plus honorables. Le citoyen qui assiste aux délibérations de l'autorité législative et judiciaire, qui exerce lui-même ces pouvoirs, soit directement, soit par ses députés, ne peut s'isoler de sa patrie; il est tout en elle et pour elle; c'est le comble de la félicité publique que cette identité des sujets avec le gouvernement.' In dit zesde deel (1823) trekt Meyer zijn conclusies uit de voorgaande delen, en geeft hij lessen voor de toekomst.

en, heel kort, Luik.<sup>35</sup> Wat België betreft wees hij vooral op de betekenis van de Brabantse Omwenteling, waarvan hij vreesde dat die inmiddels uit de herinnering was verdrongen door de Franse. In het geval van Holland ging hij er daarentegen vanuit dat iedereen de geschiedenis van de patriotse troebelen uit 1787 nog wel zou kennen. Bij Holland onderstreepte Constant vooral het belang van zijn onverstoorbare nationaliteit:

Bonaparte, parvenu à la puissance, organisa, désorganisa, réorganisa la Hollande, sans pouvoir effacer l'empreinte de sa nationalité indestructible. ... Enfin, après de longs froissements, la Hollande, déclarée une alluvion,<sup>36</sup> fut jetée dans le grand empire: mais elle ne fut jamais française.<sup>37</sup>

#### *Parlementair presentisme*

Liefhebbers van parlementaire geschiedenis kijken vaak met enige afgunst naar Engeland, waar het parlement vanouds een centrale plaats in de geschiedschrijving inneemt. Dat hoeft ook niet te verbazen omdat de evolutie van de *Mother of Parliaments* daar lange tijd min of meer de functie van nationale oorsprongsmythe heeft vervuld.<sup>38</sup> Historici hebben in dat verband een klassieke dubbelrol gespeeld: medemakers van de mythe, ontmaskeraars, en constructeurs van weer nieuwe mythen. Vooral het terrein van de Engelse parlementaire en partijgeschiedschrijving van de zeventiende en achttiende eeuw is een waar slagveld, waarvan de historiografische betekenis de politiek-historische soms zelfs dreigt te overschaduwen. Overigens heeft ook de ontkenning van, of het zoeken naar alternatieven voor het klassieke achttiende-eeuwse partijparadigma zeer vruchtbare gevolgen gehad.<sup>39</sup> En wie de ontwikkeling van de geschiedenis als discipline wil laten zien, komt al gauw uit bij de *Whig interpretation of history*. Deze onverbiddelijke success story van het Engelse parlement — een zichzelf versterkend mechaniek dat van teleologie en anachronismen aan elkaar hangt — is een schoolvoorbeeld geworden van hoe het in de geschiedwetenschap juist niet zou moeten. Dat het hier, aldus Hugh Trevor-Roper, eigenlijk om een karikatuur gaat — een mythe van een mythe dus — laat ik nu maar even terzijde.<sup>40</sup> Deze mythe werd bedacht door de *spin doctors* van het Whig bastion Holland House, verder uitgewerkt in de loop van de negentiende eeuw, om vervolgens weer door andere historici vakbekwaam te worden ontluisterd. Zij zagen in plaats van die suggestieve continuïteit eer-

35 Het verscheen in artikelvorm in de *Mercure de France*, april 1817, 131-139; mei 1817, 278-285, en als aparte brochure (Parijs, 1817). Fotomechanisch herdrukt in B. Constant, *Recueil d'articles. La Mercure, La Minerve et La Renommée*. E. Harpaz, ed. (Genève, 1972) I, 205-213, 227-234.

36 De bekende schimpscheut van Napoleon.

37 Constant, *Tableau politique*, 12.

38 Vgl. S. Berger, 'Geschichten von der Nation. Einige vergleichende Thesen zur deutschen, englischen, französischen und italienischen Nationalgeschichtsschreibung seit 1800', in: C. Conrad, S. Conrad, ed., *Die Nation schreiben. Geschichtswissenschaft im internationalen Vergleich* (Göttingen, 2002) 57.

39 Een voorbeeld daarvan is het werk van J. C. D. Clark. Zie voor diens historiografische positionering *Our shadowed present. Modernism, postmodernism and history* (Londen, 2003).

40 Vgl. P. B. M. Blaas, *Continuity and anachronism* (Den Haag, 1978) 111.

der een aaneenschakeling van onbedoelde gevolgen. Het verhaal is nog niet zo lang geleden mooi verteld door Piet Blaas en John Burrow.<sup>41</sup> Maar in het voetspoor van het metahistorische perspectief van Hayden White c. s. is ook hen alweer voor de voeten geworpen dat ze, bij alle subtiliteit van hun intellectueel-historische analyse, toch vergeten zouden zijn de historici zelf en hun poetica te historiseren.<sup>42</sup>

In de turbulente ontstaansperiode van de moderne representatieve democratie omstreeks 1800 werd de geschiedenis vaak geannexeerd ter legitimatie van eigentijdse preoccupaties. Maar in diezelfde roerige tijden werd ook wel gewaarschuwd voor de geschieds- en begripsverwarring die Barthold Georg Niebuhr (in zijn *Römische Geschichte* uit 1811) het 'Paralogismus der Homonymie' noemde: het trekken van verkeerde conclusies uit dezelfde benamingen.<sup>43</sup> Dat gevaar is uiteraard reëel als je termen, begrippen en fenomenen uit zeer uiteenlopende tijdvakken met elkaar confronteert en in verband brengt.

We leven thans, het is al vaak gezegd, in een geschiedvijandige, chronofobe tijd waarin presentisme hoogtij viert. Paradoxaal genoeg gaat dit samen met de alomtegenwoordigheid van willekeurige stukken en brokken verleden uit vele landen en vele eeuwen, die zich via allerlei media aan ons opdringen. Ik vrees dat we juist door de gelijktijdige aanwezigheid van zoveel ongelijktijdigs de greep op de historiciteit van al dat moois soms dreigen te verliezen. In mijn beschouwing heb ik slechts willen laten zien hoe moeilijk het al is voor een vrij kort, zij het wel zeer woelig tijdvak, de decennia rondom 1800, vragen van breuken en continuïteiten te beantwoorden.

41 Blaas, *Continuity and anachronism*; J. W. Burrow, *A liberal descent, Victorian historians and the English past* (Cambridge, 1981).

42 J. Vernon, 'Narrating the constitution: the discourse of 'the real' and the fantasies of nineteenth-century constitutional history', in: J. Vernon, ed., *Re-reading the constitution. New narratives in the political history of England's long nineteenth century* (Cambridge, 1996) 207-208. Bijvoorbeeld: 'Despite the subtlety of Burrow, his work often typifies that peculiarly English (or Cambridge) version of the history of ideas, with its concern for tracing the development of intellectual continuities and coherence, approaching the work of Macaulay, Stubbs and Maitland as reflections of wider intellectual and social contexts. Such an approach ... remains trapped within the essentialist prison-house of the English historiographical tradition. Instead of historicising that tradition, it invariably reproduces its realist tropes and categories.'

43 Vgl. A. Escudier, 'Die historische Darstellung als theoretisches Problem in Frankreich und Deutschland im 19. Jahrhundert', in: Conrad, Conrad, ed., *Die Nation schreiben*, 226.

## Eclectisch en toch nieuw. De uitvinding van het Belgisch parlement in 1830-1831

HENK DE SMAELE

Het is al vaker opgemerkt met wat een gemak en tempo de Belgische revolutionairen van 1830 een grondwet schreven die pas 140 jaar later voor het eerst ingrijpend zou worden herzien. Op 4 oktober 1830 riep het Voorlopig Bewind de onafhankelijkheid uit, op 6 oktober werd een commissie aangesteld die een voorontwerp van grondwet moest maken, op 16 oktober — na vijf dagen vergaderen — was dat voorontwerp klaar, op 4 december startte het Nationaal Congres met de bespreking van de teksten, die op 7 februari 1831, na twee maanden, werden goedgekeurd. Vier maanden na de onafhankelijkheidsverklaring had België een grondwet. Die was bijgeschreven door een groepje twintigers en dertigers.<sup>1</sup> Originaliteit was voor de auteurs evenwel geen prioriteit. Dat werd ook ruiterlijk toegegeven. Meer zelfs, dat vele rechtsregels al eerder beproefd waren, werd veeleer als een voordeel gezien. De Belgische rechts-historicus John Gilissen vond ongeveer 40% van de Belgische grondwetsartikelen terug in de Nederlandse grondwet van 1815 en nog eens 35% in de Franse grondwet van 1830.<sup>2</sup> De grondwetscommissie had beide teksten op de werktafel liggen en plunderde ze naar hartelust. Daarnaast waren er nog andere inspiratiebronnen, zoals de Franse grondwet van 1791. De Belgische grondwet van 1831 is dus letterlijk samengeraapt, bijgeschreven. De instellingen, waaronder het parlement, waren dus het resultaat van haastig kopieerwerk, *copy and paste*, zo lijkt het wel. Erg diep en lang moest er over de institutionele vormgeving kennelijk niet worden nagedacht.<sup>3</sup>

### *Doctrinaire anglofilie en republikeinse francofilie*

Dat was ook zo. De uitvinding van het Belgisch parlement hoefde niet zo lang te duren. De *founding fathers* van onafhankelijk België waren het over de meeste dingen eens. Zo stond het vast dat de Belgen van een maximale individuele vrijheid moesten genieten. Lijstjes van die individuele vrijheden waren al langer in omloop, zeker sinds de Amerikaanse en Franse Revoluties. Veel tijd moest daaraan niet worden

<sup>1</sup> Over het voorbereidend werk en de samenstelling van de grondwetscommissie, zie W. van den Steene, *De Belgische grondwetscommissie (oktober-november 1830). Tekst van haar notulen en ontstaan van de Belgische grondwet* (Brussel, 1963).

<sup>2</sup> J. Gilissen, 'La constitution belge de 1831. Ses sources, son influence', *Res publica*, X (1968) speciaal nummer, 107-141.

<sup>3</sup> Zie ook de karakterisering door Etienne Constantin de Gerlache, voorzitter van het Nationaal Congres: 'On a choisi dans les constitutions existantes et particulièrement dans la charte française actuelle, les dispositions qui ont paru s'approprier le mieux à notre pays; on y en a ajouté beaucoup d'autres qui sont désirées par les meilleurs publicistes européens. ... Il [le projet] ne renferme rien ou presque rien de nouveau', in: E. Huyttens, *Discussions du Congrès national de Belgique, 1830-1831* (5 dln.; Brussel, 1844-1845) I, 324.