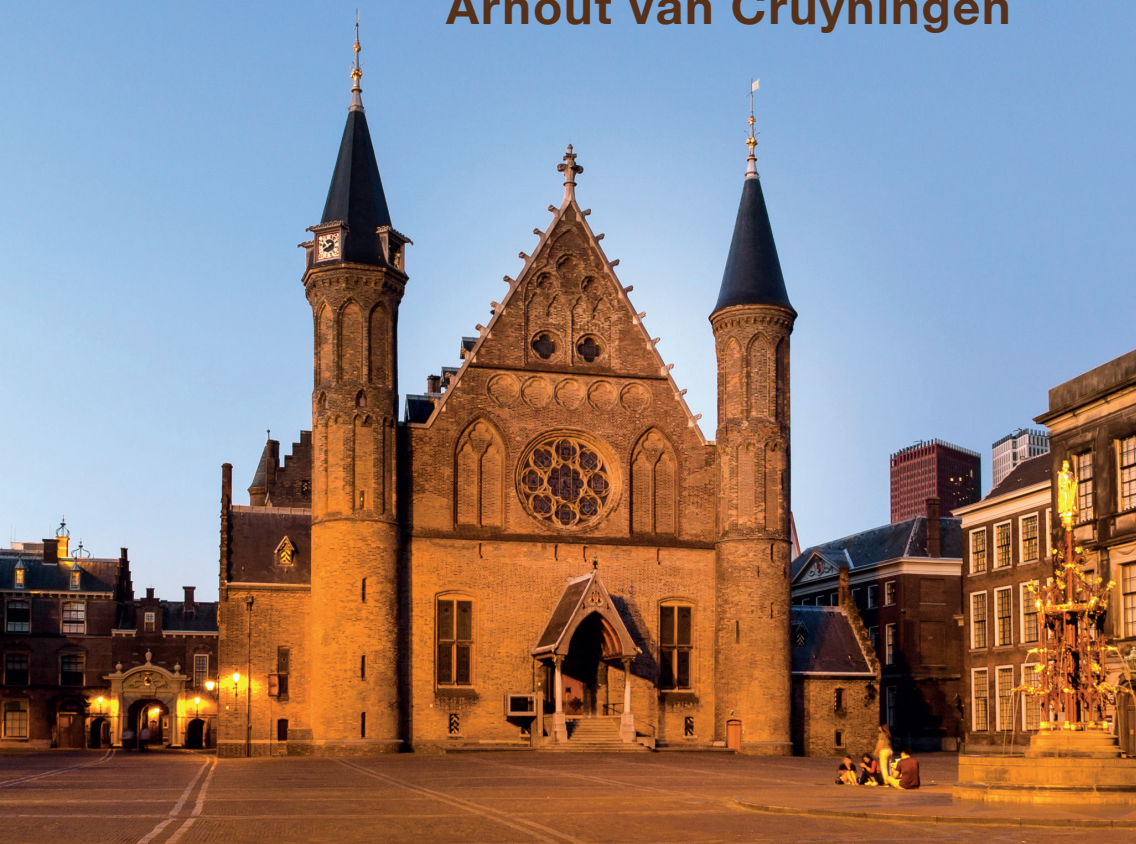


Het Huis van Thorbecke

DE GESCHIEDENIS VAN
DE PARLEMENTAIRE
DEMOCRATIE

Arnout van Cruyningen



Arnout van Cruyningen

HET HUIS VAN THORBECKE

*De geschiedenis van de
parlementaire democratie*



Uitgeverij Omniboek

Woord vooraf

Over een passende titel voor dit boek hebben auteur en uitgever lang getwijfeld. Uiteindelijk is gekozen voor *Het Huis van Thorbecke*, en die keuze vereist enige toelichting. De aanduiding ‘Huis van Thorbecke’ wordt nog niet zo heel lang gebruikt als metafoor voor het Nederlandse staatsbestel zoals dat sinds 1848 vorm heeft gekregen, meestal in de context van de verhouding tussen de diverse bestuurslagen: rijk, provincie, gemeente. In dit boek staat echter de geschiedenis van de Staten-Generaal centraal, waarbij – zoals de ondertitel aangeeft – de nadruk ligt op de ontwikkeling van de parlementaire democratie sinds de grondwetsherziening in 1848. Hoewel de liberale staatsman Johan Rudolf Thorbecke met recht wordt beschouwd als architect van het in de negentiende eeuw hervormde staatsbestel, lijkt zijn rol toch minder dominant te zijn geweest dan velen nog steeds denken. Hij was ook ‘geen voorstander van democratie’: ‘Een negentiende-eeuwse liberaal als Thorbecke wilde de rechtsstaat bevorderen maar had weinig op met democratie.’¹ Wie het over ‘de Grondwet van Thorbecke’ heeft, gaat wat al te gemakkelijk voorbij aan het feit dat in 1848 de sinds 1814/1815 bestaande Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden werd *herzien*, met eerbied voor wat er al lag. Er was kortom al eerder aan dat ‘Huis’ getimmerd, en niet alleen door Thorbecke. Ondanks de nadruk op de belangrijke grondwetsherziening en op de periode daarna begint dit boek dan ook niet in 1848 en zelfs niet in 1814 of 1815 maar nog eerder.

Op 9 januari 1464 vond in Brugge een bijeenkomst plaats die we met recht beschouwen als de ‘eerste vergadering van de Staten-Generaal’. Karakter en bevoegdheden van de Generale Staten onder de Bourgondische en Habsburgse heersers over de Nederlanden verschilden fundamenteel van de Staten-Generaal zoals die na de verlating van Filips II gingen functioneren in de ‘Republiek der Verenigde Nederlanden’, die tot 1795 bestond. In de Bataafse en Franse tijd werd de moderne eenheidsstaat geschapen en kreeg de volksvertegenwoordiging meermalen een andere betiteling, die nu eens prozaïsch ‘Wetgevend Lichaam’ en dan weer hoogdravend ‘Hun Hoog Mogende, vertegenwoordigende het Bataafsche Gemeenebest’ luidde.

Na het vertrek van de Fransen en de terugkeer van Oranje in 1813, bouwde het herstelde Nederland voort op de grote veranderingen die in de voorgaande periode waren doorgevoerd, maar er bleek ook behoefte aan een vorm van restauratie en dus kreeg de volksvertegenwoordiging de historische benaming ‘Staten-Generaal’ terug. Deze door de grondwet van 1814 in het leven geroepen parlementaire instelling in een monarchie verschilde op haar beurt essentieel van het college dat de naam Staten-Generaal had gedragen in de Republiek. Met andere woorden, de Staten-Generaal in hun huidige gedaante dateren – zoals zoveel instellingen in ons land – van 1814-1815, de jaren waarin het Koninkrijk der Nederlanden vorm kreeg. Toen dit nieuwe Koninkrijk in de jaren dertig van de negentiende eeuw te maken kreeg met een opstand en uiteindelijk de afscheiding van ‘de Belgen’, twijfelde een commissie even over de houdbaarheid van de benaming ‘Staten-Generaal’. De commissie vond die naam, ‘een woord van uitgestrekte betekenis en grootse herinnering’, minder gelukkig gekozen ‘in onze tijd bij de vestiging ener monarchie’. Zij stelde de naam ‘Landdag’ voor. Hiervan kwam echter niets. Bij de grondwetsherziening van 1840 behielden de Staten-Generaal hun naam. Bij de volgende, ingrijpendere herziening van de grondwet in 1848 verloren de afgevaardigden weliswaar hun titel van ‘Edel Mogende Heren’ maar was de naam Staten-Generaal niet in gevaar. Zelfs tijdens de Duitse bezetting (1940-1945) werden de Staten-Generaal niet afgeschaft maar ‘opgeschort’.

Inmiddels wordt steeds vaker gepleit voor het vertimmeren van ‘het Huis van Thorbecke’. Daar valt misschien best iets voor te zeggen, maar niet alle voorstellen daartoe lijken even doordacht. Zo pleitte de directeur van het Centraal Bureau Rijvaardigheidsbewijzen, voormalig D66-leider Alexander Pechtold, onlangs in één moeite door voor afschaffing van zowel de monarchie als de Eerste Kamer. Dat heeft meer weg van dom sloopwerk dan van een verstandige verbouwing.

In 1996 telden J. Denis Derbyshire en Ian Derbyshire in hun standaardwerk over regeringsvormen in de wereld² 192 soevereine staten. Daarvan karakteriseerden zij 55 landen als parlementair geregeerde staten: 31 constitutionele monarchieën (waaronder naast de Europese monarchieën onder andere Canada, Australië en Nieuw-Zeeland) en 24 republieken. Jongere republieken kiezen vaak voor een andere regeringsvorm. Hieruit valt op te maken dat het zogenoemde parlementaire stelsel, ‘geboren in Groot-Brittannië’, zich vooral in oudere staten met een buiten de dagelijkse politiek staand erfelijk vorst optimaal heeft kunnen ontwikkelen. In een recent opiniestuk in *Die Welt* keerde de Duitse historicus Thomas Weber zich dan ook tegen de tendens om schijnbaar afnemende steun voor het

koningschap in bijvoorbeeld Nederland te zien of zelfs toe te juichen als democratische vooruitgang. Weber, niet toevallig iemand die studie heeft gemaakt van Hitler en het nationaalsocialisme, vindt het eerder een verontrustende ontwikkeling: 'Het is de miskenning van de democratie-versterkende functie van een bepaalde vorm van monarchie in tijden waarin radicalisering en politieke crises plaatsvinden. [...] We zijn ons veel te weinig bewust van het gevaar dat omwentelingen kunnen omslaan in despotisme en een tijdperk van terreur en agressie kunnen ontketenen, aangevoerd door volkstribunen, usurpatoren en oorlogshitsers.'³

Onder Bourgondiërs en Habsburgers

In 1464, het 'geboortejaar' van de Staten-Generaal, werden de Nederlanden geregeerd door Filips III (bijgenaamd 'de Goede'), hertog van Bourgondië. De Bourgondische hertogen stamden uit het huis Valois, een tak van het Franse koningsgeslacht Capet. Zij voerden een succesvolle uitbreidingspolitiek en verwierven in de late middeleeuwen door huwelijk, aankoop, verovering en vererving de meeste graafschappen en hertogdommen die samen de Nederlanden vormden. Hertog Filips de Goede, die in 1419 opvolgde, zette deze politiek voort. Hij voegde onder meer Brabant en Holland toe aan zijn bezittingen en probeerde het bestuur te centraliseren. Zo stelde hij een 'Grote Raad' en een kanselier aan, die hem moesten bijstaan in het algemeen bestuur, en benoemde hij in de diverse gewesten stadhouders als zijn vertegenwoordigers. De verkiezing van zijn bastaardzoon David tot bisschop van Utrecht versterkte Filips' machtspositie in de Nederlanden, destijds de 'landen van herwaerts over' oftewel '*pays de par deça*' genoemd.

Standen/Staten

In al die landen ontstonden vroeg of laat mechanismen om de macht van de landsheer in toom te houden. De landsheer kon zijn bewind niet voeren zonder enige vorm van instemming van degenen over wie hij regeerde. Vooral als er geld nodig was, riep hij vertegenwoordigers van zijn onderdanen samen. Die vertegenwoordigers waren de drie zogeheten standen of stenden: de hoge geestelijkheid, de adel of ridderschap en als derde stand vertegenwoordigers van de steden. De Franse benaming *é(s)tats* werd vertaald met 'Staten', en die aanduiding leeft tot op de huidige dag voort in de namen van Nederlandse staatsinstellingen (Staten-Generaal, Provinciale Staten, Staten van Caribische landen van het Koninkrijk).

De standenvergadering had niet in alle hertogdommen en graafschappen precies dezelfde vorm, maar overal domineerde de adel, die ook de belangen van de boeren moest behartigen. Adellijke vertegenwoordigers be-

hoorden tot een oud geslacht met omvangrijke grondeigendommen in het gewest, of bezaten op zijn minst een heerlijkheid. De geestelijke stand werd meestal vertegenwoordigd door de prelaten van grote abdijen; leden van bedelorden en lagere geestelijken kwamen niet in aanmerking. De 'derde stand' bestond in feite uit vertegenwoordigers van het gegoede stadspatriciaat, de handeldrijvende burgerij. In principe kwamen de Staten slechts bijeen op bevel van de landsheer, die hen meestal opriep om te onderhandelen over beden en subsidies. Beden waren verzoeken aan de onderdanen van een of meer gewesten om financiële tekorten bij te passen, terwijl het bij subsidies ging om buitengewone beden voor bepaalde, welomschreven doeleinden. De vaststelling van de grootte van de bedragen, de instemming met de beden, groeide uit tot een belangrijk pressiemiddel in handen van de Staten. Aan hun instemming met de financiële verzoeken, die voor de vorst onmisbaar waren en bij ontoereikende inkomsten steeds vaker moesten worden gedaan, konden de Staten politieke voorwaarden verbinden en daarmee een zekere inspraak verwerven in het regeerbeleid.

In samenhang met de politiek van de hertog van Bourgondië namen de onderlinge contacten tussen de door hem geregeerde staten toe en kregen sommige landen meer oog voor gemeenschappelijke belangen. Gezamenlijke vergaderingen van vertegenwoordigers van verschillende Staten pasten in deze ontwikkeling en vonden nu en dan plaats.

De eerste Staten-Generaal

Een bijeenkomst die begin 1464 in Brugge werd belegd, was echter veel omvangrijker en betrof zaken die het geheel van de Bourgondische gewesten aangingen. Deze vergadering van gedeputeerden van de Staten van alle landen van Filips de Goede wordt dan ook met recht beschouwd als de eerste bijeenkomst van (de) Staten-Generaal, hoewel die term toen nog niet in zwang was. Het is verleidelijk om deze gebeurtenis te zien als een bewust gezette, logisch volgende stap in het door de Bourgondiërs geleide proces van eenmaking van de Lage Landen. De Staten-Generaal zijn echter niet gesticht maar ontstaan. Het initiatief voor een bijeenkomst in Brugge op 9 januari 1464 ging ook niet uit van Filips de Goede maar van enkele ongeruste Hollandse steden. De hertog wist hun nogal revolutionaire actie evenwel vaardig om te buigen tot een reguliere landsheerlijke bijeenroeping. Een en ander vloeide niet voort uit weloverwogen politieke beslissingen maar hing samen met dringende problemen en omstandigheden.

Filips de Goede liep al jarenlang rond met plannen voor een kruistocht tegen de 'Turken' (Ottomanen). In zijn tijd waren de kruistochten eigenlijk al ondernemingen uit het verleden; de laatste kruistocht had in 1271-1272



Portret van Filips de Goede (1396-1467), hertog van Bourgondië. Gravure Frederik Bouttats, zeventiende eeuw. (Rijksmuseum, Amsterdam)

plaatsgevonden en was reeds kleinschaliger geweest dan eerdere versies. Maar de verovering van Constantinopel in 1453 door de Ottomaanse sultan Mehmet II blies het oude kruisvaardersideaal nieuw leven in. Constantinopel was dan ook niet zomaar een plaats maar een krachtig symbool van het christelijke Avondland, de naar keizer Constantijn genoemde hoofdstad van het Byzantijnse Rijk. De val van Constantinopel bezegelde de ondergang van dat rijk en schokte heel Europa. Sultan Mehmet II had van de machtige kathedraal Hagia Sophia ('Kerk van de Heilige Wijsheid') onmiddellijk een moskee gemaakt en de triomf van de islam gevierd. Paus Calixtus III en zijn opvolger, paus Pius II, waren ervan overtuigd dat deze islamitische verovering een bedreiging vormde voor de gehele christenheid en moest worden bestraft. Met alle macht probeerde de paus de christelijke vorsten te bewegen tot een kruistocht tegen het Ottomaanse gevaar. De meeste heersers hadden zo hun aarzelingen en bedenkingen bij een dergelijke onderneming. Hertog Filips de Goede toonde zich echter gevoelig voor de pleidooien van de paus. Sinds 1454 liet de gedachte aan de herovering van Constantinopel hem niet meer los en smeedde hij plannen voor een kruistocht tegen Mehmet en de zijnen. De hertog deed plechtige beloften en nadat de inmiddels tegen de zeventig lopende Filips in 1463 van een ernstige ziekte was hersteld, leek hij de laatste kans te grijpen om zijn gelofte eindelijk gestand te doen.

Filips' kruistochtplannen, die hij in overleg met paus Pius II maakte, namen steeds vastere vormen aan en raakten ook in de Nederlanden bekend. Een mogelijk vertrek van Filips om oorlog te voeren tegen de Turken wekte onrust, ook omdat de verhouding van de hertog met zijn zoon en vermoedelijke opvolger Karel, die de titel graaf van Charolais droeg, ronduit slecht was. De onderdanen kregen lucht van de regeling van het bestuur die Filips tijdens zijn afwezigheid had voorzien. Het bewind over de meeste gewesten zou worden toevertrouwd aan de invloedrijke edelman Jean de Croÿ, die door Karel werd gehaat, terwijl het bestuur van Holland en Zeeland in handen zou komen van de Engelse koning Edward IV. Deze voorneemens maakten de Hollandse en Zeeuwse steden zenuwachtig. Zij kwamen begin december 1463 bij elkaar in Den Haag en vroegen in een brief aan het stadsbestuur van Brugge afgevaardigden van steden uit de verschillende gewesten bijeen te roepen om over de plannen van de hertog en de onzekere positie van de troonopvolger te beraadslagen. Brugge reageerde positief op het Hollandse initiatief en de datum voor een bijeenkomst van stedelijke afgevaardigden werd vastgelegd op de maandag na Driekoningen, 9 januari 1464. Filips de Goede, die hiermee voor voldongen feiten werd gesteld, besloot de ongebruikelijke actie een landsheerlijke draai te geven. Hij riep zelf de vertegenwoordigers van de drie standen van al de door hem geregeerde gewesten bijeen op diezelfde 9 januari 1464 te Brugge. In een brief gaf de hertog lucht aan zijn verbolgenheid over het eigenmachtige optreden van de steden. Het was in zijn ogen een geweldige aanmatiging geweest; het recht de onderdanen bijeen te roepen kwam alleen hem toe, 'als uw vorst en heer', en niemand anders.

De bijeenkomst, die inderdaad op 9 januari begon in het stadhuis van Brugge en tot medio februari zou duren, geldt zoals reeds opgemerkt als de eerste vergadering van de Staten-Generaal, maar werd nog niet zo genoemd. De benaming 'Staten-Generaal' zou nog bijna honderd jaar op zich laten wachten. In een rekening van de stad Brugge werd de bijeenkomst van januari/februari 1464 aangeduid als een vergadering van de vier leden van Vlaanderen '*metten Staten vander lande van onsen gheduchten heere van harwaerts over*'. Later werden dergelijke vergaderingen officieel aangeduid als 'algemene vergadering (*assemblée générale*) van de Staten van alle landen van herwaerts over'. Hoe de bijeenkomst ook genoemd werd, de gewichtige politieke kwesties die samenhangen met de positie van de troonopvolger werden in elk geval besproken. Het kwam op 12 februari tot een formele verzoening tussen vader Filips en zoon Karel. De hertog en zijn erfgenaam zegden de Staten zelfs dank voor hun inspanningen en bemoeienissen, en betuigden spijt over het verleden. De verhouding tussen



*Het Stadhuis te Brugge.
Houtgravure Johann Georg
Hechler naar tekening van
Victor de Doncker, 1873.
(Rijksmuseum, Amsterdam)*

vader en zoon bleef echter gespannen, totdat Karel, graaf van Charolais, op 27 april 1465 tijdens een plechtige bijeenkomst van de Staten-Generaal te Brussel officieel werd erkend en bevestigd als wettige erfgenaam van de landsheerlijke waardigheden.

Dat de hertog bijeenkomsten van de Staten van al zijn landen nuttig vond, bleek uit het feit dat hij na de eerste vergadering onmiddellijk een nieuwe belegde, in maart 1464. Zolang maar duidelijk was dat zulke samenkomsten afhankelijk waren van de wil en het initiatief van de vorst. De vergadering in april 1465, waarin Karel de Stoute als erfgenaam werd erkend, was de eerste zitting van de Staten-Generaal waarin de hertog ook om geld vroeg. In beginsel richtte de landsheer financiële verzoeken aan de gewestelijke Staten afzonderlijk, en dat veranderde voorlopig niet, maar het bleek zinvol om wens en omtrent geldelijke steun ook in de gezamenlijke bijeenkomsten kenbaar te maken. Van de plannen voor de kruistocht kwam overigens niets terecht, ook door de steeds slechter wordende gezondheid van Filips de Goede. Paus Pius II had zich in 1464 uiteindelijk zelf naar Ancona begeven om de troepen die zich daar verzamelden aan te

vuren, maar overleed kort na zijn aankomst. Onder zijn opvolgers werden geen kruistochtplannen meer beraamd.

Groot Privilege

Sinds 1465 was het bestuur al in handen van Karel, en bij het overlijden van Filips in 1467 volgde hij zijn vader ook formeel op. Karel 'de Stoute', die zijn bijnaam te danken had aan zijn stoutmoedigheid als legeraanvoerder, wijdde zich niet alleen aan het krijgsbedrijf maar voerde ook bestuurlijke hervormingen door. De centralisatiepolitiek zette Karel krachtig voort, waarbij hij vooral oog had voor de belangen van de Bourgondische dynastie. De droom van een verheffing tot koning leek in 1473 werkelijkheid te worden maar spatte ten slotte toch uiteen. Op 5 januari 1477 sneuvelde Karel de Stoute op het slagveld bij Nancy. Zijn nog geen twintig jaar oude dochter Maria kwam daarmee op de troon onder uiterst moeilijke omstandigheden. De Franse koning trok tegen haar ten strijde en in de Nederlanden hadden de overhaaste maatregelen van haar vader om het bestuur verder te centraliseren kwaad bloed gezet. De Staten-Generaal waren in de laatste jaren van Karels bewind uitgegroeid tot een centrum van oppositie.

Zodra het nieuws van Karels dood haar hof had bereikt, trad de nieuwe hertogin Maria doortastend op. Zij begreep dat er geld nodig was om haar landen tegen de oprukkende Franse vijand te beschermen en riep de Staten-Generaal bijeen in Gent. De Staten beloofden een aanzienlijke krijgsmacht op de been te brengen, maar dwongen de hertogin in ruil daarvoor belangrijke concessies af. Maria moest oude privileges van Gent, Brugge, Vlaanderen, Holland en Zeeland in ere herstellen en bovendien kondigde zij op 11 februari 1477 een zogeheten Groot Privilege af, dat voor alle Staten gold. Dit maakte veel centralistische maatregelen van Filips de Goede en Karel de Stoute ongedaan en schafte centrale instellingen als het Parlement van Mechelen (een centraal gerechtshof) en de Algemene Rekenkamer af. In het Groot Privilege beloofde hertogin Maria geen oorlog te verklaren of vrede te sluiten alvorens daartoe met de Staten te hebben overlegd. De positie van de Staten werd versterkt, omdat zij het recht kregen zowel gezamenlijk als afzonderlijk te vergaderen, uit eigen beweging, waar en wanneer zij wilden. De terreinen waarop de Staten-Generaal bevoegd waren werden omschreven als '*de saken, welvaert ende prouffeyt van onsen ghemeenen landen*'. Hierdoor werden de Generale Staten overigens nog steeds geen permanente instelling. Hoewel het Groot Privilege ontegenzeggelijk een belangrijk document is in de geschiedenis van de Nederlanden en de Staten-Generaal, werden veel zaken al snel weer teruggedraaid. De positie van Maria van Bourgondië werd steviger door haar huwelijk met de Habsburger Maximiliaan



fol. 6 Dubbelportret van Maximiliaan I van Habsburg en Maria van Bourgondië. Gravure Simon van de Passe, zeventiende eeuw. (Rijksmuseum, Amsterdam)

van Oostenrijk, dat op 19 augustus 1477 in Gent werd voltrokken. Maximiliaan, de oudste zoon van keizer Frederik III, bracht veel geld, prestige en militaire expertise in. Het was meegenomen dat de echtelieden elkaar ook in andere opzichten aantrekkelijk vonden. Na haar huwelijk had Maria nog wel een aandeel in het landsbestuur maar liet zij veel over aan haar echtgenoot. Maximiliaan bekrachtigde de gewestelijke privileges maar niet het Groot Privilege. De Staten-Generaal werden weer een passief orgaan, dat uitsluitend bijeenkwam wanneer de landsheer overleg wilde plegen.

Onder Habsburg

Hertogin Maria kwam in maart 1482 in de omgeving van Brugge ongelukkig ten val met haar paard en overleed drie weken later, op 27 maart. Haar oudste zoon Filips (geboren in 1478) volgde haar in naam op maar was uiteraard nog veel te jong om zelf te regeren. De Staten-Generaal werden bijeengeroepen in Gent en erkenden op 28 april 1482 vader Maximiliaan als regent. Tijdens deze vergadering deden de afgevaardigden van Brabant een beroep op de andere Staten, ‘broeders te blijven en samen vereend, en door een ware unie en eenheid de landen en heerlijkheden te bewaren’.

Politieke tradities, crises en schandalen

In 1848, een jaar vol revolutionaire onrust in Europa, werd onder aanvoering van de liberaal Johan Rudolph Thorbecke de Nederlandse grondwet ingrijpend gewijzigd. Onder andere de bepaling 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk' werd opgenomen. Deze herziening legde de basis voor het huidige parlementaire stelsel. Hoewel er 175 jaar later veel wantrouwen jegens overheid en parlement heerst, staat het sinds 1848 verder uitgebouwde en soms als 'Huis van Thorbecke' aangeduide staatsbestel nog altijd fier overeind.

In *Het Huis van Thorbecke* verhaalt historicus Arnout van Cruyningen de parlementaire geschiedenis van Nederland. De nadruk ligt daarbij op de grondwetsherziening van 1848 en de daaropvolgende ontwikkelingen, al wordt de voorgeschiedenis niet over het hoofd gezien. Ook actuele problemen rond verharde parlementaire omgangsvormen en het gebrek aan vertrouwen in 'de politiek' worden aan de orde gesteld.



ARNOUT VAN CRUYNINGEN (1960) studeerde geschiedenis in Nijmegen, met als bijvak staats- en bestuursrecht. Hij is gespecialiseerd in dynastieke en staatkundige geschiedenis en heeft veel publicaties op zijn naam staan, waaronder *De Opstand 1568-1648*, *Stadhouders in de Nederlanden*, *De koning van Hispanje* en *Johan van Oldenbarnevelt*.

www.omniboek.nl



Uitgeverij Omniboek



NUR 697