



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Regentenwerk : vergaderen in de Staten-Generaal en de Tweede Kamer, 1750-1850

Lauret, L.B.

Citation

Lauret, L. B. (2020, June 17). *Regentenwerk : vergaderen in de Staten-Generaal en de Tweede Kamer, 1750-1850*. Uitgeverij Prometheus, Amsterdam. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/119361>

Version: Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/119361>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/119361> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Lauret, L.B.

Title: Regentenwerk : vergaderen in de Staten-Generaal en de Tweede Kamer, 1750-1850

Issue Date: 2020-06-17

Conclusie

223



De opening van de Staten-Generaal in 1864. Bron: Collectie Rijksmuseum, Amsterdam.

In 1864 verscheen deze prent van de slingerende rijstoet op weg naar de opening van de Staten-Generaal, als onderdeel van de viering van vijftig jaar onafhankelijkheid.¹ Bij het zien van deze prent stak de Duitse hoogleraar vroegmoderne geschiedenis Barbara Stollberg-Rilinger haar handen in de lucht van verbazing. Voor de moderne kijker is niet direct duidelijk dat de stoet op weg is naar het Tweede Kamergebouw dat – met de nodige compositorische vrijheid – in de marge is afgebeeld. Voor de vroegmodernist Stollberg-Rilinger was de prent aanvankelijk meteen duidelijk: de maker beeldde de rijstoet af in de ge-

bruikelijke compositie voor vroegmoderne en zelfs middeleeuwse rijstoeten.² Haar verbazing trad op toen zij het jaar van uitgave zag. Waarom wekt de prent de suggestie van continuïteit tussen de landsheerlijke Staten-Generaal in 1464 en de naamgenoot vierhonderd jaar later? Het antwoord op deze vraag luidt dat er bij de Restauratie van de Staten-Generaal in 1814 meer is doorgegeven dan alleen de naam van de vergadering.

224 Het werk van Stollberg-Rilinger over de Rijksdag van het Heilige Roomse Rijk was een belangrijke inspiratiebron voor dit onderzoek. Zij drong er in haar publicaties op aan een vergadering, zoals de Staten-Generaal in de Republiek, te beschouwen als een microkosmos, waar de verschillende groepen uit de samenleving hun gezag wilden laten gelden.³ In de vroegmoderne tijd berustte de legitimiteit van gezag in het verleden. Het aanzien van machthebbers groeide naarmate zij de ouderdom van hun machtsclaim beter konden aantonen. Continuïteit stond daardoor centraal in de politiek. Als er iets veranderde, mocht dat niet zo heten, maar werd dat gepresenteerd als de hervorming van een bestaande situatie. Daarom bepaalde in de Staten-Generaal de landsheerlijke volgorde van de provincies de inrichting van het vertrek en de procedure van plenaire zittingen, ook nadat zij hadden besloten op eigen gezag bijeen te komen. Zo sloegen de Staten-Generaal op de oude voet een nieuwe weg in. De vergaderingen van de Staten-Generaal bevestigden elke keer weer opnieuw de machtsverhoudingen in de Republiek en grepen daarvoor terug op het verleden. Stollberg-Rilinger en andere historici trekken de grens van deze praktijk bij 1800.⁴ Na het revolutietijdvak namen de grondwetten de legitimerende en vormgevende functie van de standenvergaderingen over en hoefden deze vergaderingen niet langer de machtsverhouding te representeren.

Het uitgangspunt van dit boek was echter dat er bij de Restauratie van de Staten-Generaal meer is doorgegeven dan alleen de naam. Om te bewijzen dat vroegmoderne praktijken de gerestaureerde vergaderpraktijk kenmerkten, had ik daarom een tweede inspiratiebron nodig. Een invloedrijk essay uit 1919 van de Britse dichter en publicist T.S. Eliot bood uitkomst. In 'Tradition and the Individual Talent' ontvouwde Eliot zijn visie op de overdracht van traditie.

Yet if the only form of tradition, of handing down, consisted in following the ways of the immediate generation before us in a blind or timid adherence to its successes, "tradition" should positively be discouraged. We have seen many such simple currents soon lost in the sand; and novelty is better than repetition. Tradition is a matter of much wider significance. It cannot be inherited, and if you want it you must obtain it by great labour.⁵

Voortbordurend op deze visie was de tweede inspiratiebron van dit onderzoek de gedachte dat het overdragen van traditie hard werken vergt van gebruikers, en dat werken aan traditie bijdraagt aan vernieuwing. Continuïteit van oude vergaderpraktijken in de Tweede Kamer was geen vanzelfsprekendheid, omdat de traditie van de vroegmoderne Staten-Generaal op zich geen continuïteit kon bewerkstelligen. Slechts wanneer de Tweede Kamerleden ervoor kozen zich op de traditie te beroepen of er gebruik van te maken, oftewel aan de traditie te werken, heeft de overdracht plaatsgevonden en was er sprake van continuïteit. In 1813 was het niet meer zo vanzelfsprekend wat de institutionele traditie was waartoe de gerestaureerde Staten-Generaal zich verhielden en vanwege deze onduidelijkheid zijn er bepaalde keuzes gemaakt. In het slot van dit boek ga ik na welke continuïteit van vroegmoderne vergaderpraktijken dit heeft opgeleverd en wat dit betekent voor ons begrip van de politiek in de Restauratie.

225

De Staten-Generaal zijn dood. Lang leve de Staten-Generaal!

De grondwetten hebben vanaf 1798 een einde gemaakt aan de gedecentraliseerde bestuursstructuur van de Republiek. Daardoor verschilden de Staten-Generaal uit de Republiek en haar negentiende-eeuwse naamgenoot op het eerste gezicht radicaal van elkaar. Tussen 1576 en 1795 vergaderden de gedeputeerden uit zeven soevereine provincies in de beslotenheid van de Statenzaal aan een vergadertafel. Het gezag berustte bij de Provinciale Staten en hun gedeputeerden. Een lastbrief of instructies bonden de gedeputeerden aan de wensen van hun provincie. Hierdoor was besluitvorming in de Staten-Generaal een zaak van overleg tussen de provincies in Den Haag, maar

ook van ruggespraak tussen de gedeputeerden en hun provincie. Dat plaatste de Staten-Generaal in een moeilijke positie. Enerzijds waren zij het hoogste centrale bestuursorgaan, anderzijds waren hun bevoegdheden beperkt. Voor 1795 was het landsbestuur in handen van verschillende netwerken van regenten.⁶ Ik onderscheid drie voorwaarden die ervoor hebben gezorgd dat oude vergaderpraktijken zijn doorgegeven.

226

Ten eerste hebben de Bataafs-Franse parlementen een bijzondere rol vervuld in het proces van overdracht. De boodschap van de Nationale Vergadering in 1796 was glashelder. 'Voor het eerst, zal het gordijn van geheimzinnige beraadslaging, door bijna geheel Nederland nog nooit opgeheven, thans weg geschoven worden.'⁷ Oftewel, door de openbaarheid zou de Nationale Vergadering alles anders doen dan de besloten Staten-Generaal. Toch heb ik vastgesteld dat de Bataafs-Franse parlementen fungeerden als katalysator van vergaderpraktijken tussen de vroegmoderne Staten-Generaal en de gerestaureerde vergadering. De legitimiteit van de Nationale Vergadering lag besloten in de oude Staten-Generaal. Het beroep op de traditie bestond voor de Nationale Vergadering uit het benadrukken van de breuk met deze vergadering. Symbolisch gingen de deuren van oude zalen en kasten op slot tijdens de eerste zitting, maar in de praktijk stonden zij vanaf de tweede dag weer open. Het gebruik van de traditie zorgde ervoor dat de Bataven de eerste grondwet konden opstellen. Daarom gingen de Bataven pragmatisch om met de archieven van de Staten-Generaal en bleven het griffieapparaat, het diplomatiek ceremonieel en het commissiestelsel behouden. Nadat stadhouder Willem v de regenten in 1801 uit hun eed had ontslagen konden ook zij terugkeren in publieke functies. Hierdoor is tijdens de Bataafs-Franse tijd een amalgaam ontstaan van oude en nieuwe vergaderpraktijken. Het instituut van de oude Staten-Generaal was weliswaar verdwenen, maar kernelementen van zijn functioneren waren tijdens het revolutietijdvak in gebruik gebleven.⁸ Daardoor kon het restauratiebestel terugvallen op de eenheidsstaat, de notabelenelite en de vergaderpraktijken die zich in het revolutietijdvak hadden gevormd.

De grondwetten van 1814 en 1815 waren een tweede voorwaarde voor continuïteit. Hierin claimde de Restauratie continuïteit met

de Republiek, maar behield zij ondertussen de instituten die de Bataven en Fransen hadden gevestigd. Zowel oud-regenten als moderne ambtenaren werkten hieraan mee. Bij het lezen van de verslagen van de grondwetscommissie viel echter op dat de overdracht van oude praktijken geen op zichzelf staand doel was. Geen enkel commissielid wilde de klok terugdraaien naar het staatsbestel van 1795. Dat de overdracht heeft plaatsgevonden, komt deels door wat er niet in de grondwet is opgeschreven. De Staten-Generaal kregen nauwelijks richtlijnen mee over hoe zij zich aan hun taak moesten wijden: de praktijk zou de grens van het toelaatbare moeten uitwijzen. Daarmee lieten de grondwetsartikelen de ruimte bestaan waar de Kamerleden oude vergaderpraktijken konden meesmokkelen. De vergaderpraktijk kon om die reden blijven steunen op de persoonlijke betrekkingen die het bestuur van de vroegmoderne Republiek hadden gekenmerkt.

227

Het aanpassingsvermogen van de leden en praktijken was de derde voorwaarde voor continuïteit. Een vergaderpraktijk die zich niet liet aanpassen aan veranderde omstandigheden, veranderde in een relik uit het verleden; terwijl een vergaderpraktijk die dat wel toestond, uitgroeide tot een traditie en kon worden doorgegeven aan de volgende generatie. De Staten-Generaal die in 1814 werden gerestaureerd, zijn daarvan het beste voorbeeld.

Ontworpen op de tekentafel van de constitutiecommissie, vormde de Staten-Generaal van 1814 de essentie van de restauratiegedachte. De belangrijkste verworvenheden uit de revolutiejaren bleven behouden: de Staten-Generaal waren de vertegenwoordigers van het gehele Nederlandse volk en zij zouden soeverein vorst Willem Frederik bijstaan als medewetgever. Nationale wetgeving die op alle burgers van toepassing was, verving de resoluties die rekening hadden gehouden met lokale privileges en rechten. Ook de ronde met provinciale adviezen en de wekelijkse roulatie van de voorzittersstoel behoorden tot het verleden. Tegelijkertijd waren andere belangrijke facetten van de oude vergaderpraktijk wel aanwezig. De vergadering vond plaats in een van haar oude vergaderzalen en was besloten. De leden waren benoemd op basis van hun provincie en namen aanvankelijk in die volgorde plaats aan de vergadertafel. Onderzoek van de wetsvoorstel-

len vond plaats in de besognes die ook op basis van de provincies waren samengesteld. In de plenaire vergadering gaven de leden na hun advies direct hun stem af en kon de voorzitter zelfs een wet voor aangenomen verklaren, zonder dat alle leden hun stem hadden gegeven. Kortom, op de oude voet sloegen de Staten-Generaal een nieuwe weg in. Wie in 1814 de Trêveszaal binnen liep, kon niet anders dan terugdenken aan de vroegmoderne naamgenoot.

228 Toch heeft de reïncarnatie van de oude Staten-Generaal zijn eerste staatkundige verandering in 1815 niet overleefd. Dat is maar goed ook, want om zich aan te passen en voor overdracht in aanmerking te komen, heeft een traditie uitdagers nodig. Uitdagers boden alternatieven en zochten de grens van het toelaatbare op of overschreden deze zelfs, waardoor de relevantie van de traditie ter discussie stond. Deze uitdagingen van de traditie zijn actief bestreden, ofwel er heeft aanpassing plaatsgevonden. Zo hebben de uitdagers van de traditie ervoor gezorgd dat de overdracht van traditie geen slaafse navolging van beproefde praktijken was. Het overdragen van traditie vergde hard werken, omdat er verschillende visies bestonden op wat de institutionele traditie van de Staten-Generaal inhield.

Uitdagers van traditie

Vanaf 1815 bestonden de Staten-Generaal uit twee Kamers door de samenvoeging van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden in het Verenigd Koninkrijk der Nederland. Op papier was de machtspositie van de gerestaureerde Staten-Generaal als medewetgever naast de koning geringer dan voor 1795, toen zij eigenlijk regering en parlement ineen waren en dus het wetgevingstraject domineerden. Als naamgenoot van het hoogste bestuursorgaan uit de Republiek was het echter logisch dat ook de gerestaureerde Staten-Generaal optraden als wetgevend én bestuurlijk parlement. In beide vergaderingen streden verschillende partijen om zeggenschap over de inhoud van wetten. Voor 1795 probeerden de Provinciale Staten en de stadhouder de inhoud van resoluties te bepalen, terwijl na 1815 de koning en ministers eigenlijk niet wilden dat de Tweede Kamer nog iets aan hun wetsvoorstellen veranderde. Door deze vergelijkbare taakopvatting en strijd ver-

toonde de werkwijze van de oude Staten-Generaal opvallende overeenkomsten met de Tweede Kamer. De werkwijze van de Staten-Generaal stond in het teken van het machtsspel dat zich in deze vergadering afspeelde. De beknoptheid en onveranderlijkheid van het reglement gaven de leden manoeuvreerruimte, waardoor zij gezag konden afdwingen door eerst de stadhouder en later de koning het machtsspel in hun vergadering te laten meespelen volgens hun regels.

De nadruk die de Staten-Generaal legden op hun rol als wetgever had gevolgen voor de functie van de plenaire zitting. Deze vervulde een ander doel dan we vanuit modern oogpunt verwachten. In de oude Staten-Generaal was een overlegcultuur ontstaan in plaats van een debatcultuur, omdat de zoektocht naar overeenstemming tussen de provincies het voornaamste doel was van het wetgevingsproces. Het streven naar overeenstemming tussen de provincies was gebaat bij een zakelijke overlegtoon, besloten en kleinschalige overlegvormen en leden die elkaar respectvol behandelden.

229

De komst van de openbaarheid en de zuidelijke leden stelde de relevantie van de overlegcultuur ter discussie. De Tweede Kamer verruilde de beslotenheid en vergadertafel van de Trêveszaal voor openbare vergaderingen in een oude balzaal en fraai Brussels paleis. De inrichting van de Brusselse zaal had duidelijk moeten maken dat de Staten-Generaal bijeenkwamen onder koninklijke voogdij, maar het contrast tussen het Brusselse paleis en het Binnenhof bevestigde juist de huisvestingstraditie. Bij de inrichting van vergaderruimtes stonden soberheid en doelmatigheid voorop en kwam de representativiteit op de tweede plaats. De zuidelijke leden betraden de Tweede Kamer met een andere taakopvatting, waarbij een andere spreekstijl hoorde. Zij waren voorstanders van openbare debatten waarin Kamerleden de ministers en hun wetsvoorstellen het vuur aan de schenen legden. De noordelijke Kamerleden daarentegen hadden problemen met rumoerige onenigheid in de openbare vergadering. Zij streefden nog altijd overeenstemming na over de wetsvoorstellen, vanuit de overtuiging dat de koning en ministers aanmerkingen op wetten serieus namen als deze kalm en binnenskamers waren verkondigd.

Het taalverschil en de koning verscherpten de tegengestelde mores

in de Kamer. Willem I had geen boodschap aan kritiek, hoe beleefd deze ook was uitgesproken, terwijl de tweetaligheid het overleg tussen de Kamerleden bemoeilijkte en het stijlverschil benadrukte. Toch hebben de zuidelijke leden de overdracht van de overlegcultuur bewerkstelligd. Zij hebben hun noordelijke collega's ertoe aangezet bewust vast te houden aan de noordelijke mores, toen een alternatieve praktijk zich aandiende. Zo kon de vertrouwensrelatie die de noordelijke leden met de koning en ministers nastreefden, de functie van het provinciaal evenwicht in de overlegcultuur van de oude Staten-Generaal uiteindelijk overnemen.

230 De Provinciale Staten waren een andere speler die in de Tweede Kamer op inventieve wijze meedong om de macht. Dat is opvallend, omdat hun invloed in de Staten-Generaal uitgespeeld had moeten zijn. Vergeleken met hun soevereine status in de Republiek, had de grondwet de invloedssfeer van de provincies drastisch teruggedrongen. Voortaan zouden de Provinciale Staten slechts mogen optreden als kiescolleges om de Tweede Kamer te vullen met regeringsgetrouwe leden. De eerste prioriteit van de Staten daarentegen was dat de Kamerleden het provinciaal belang dienden. Willem I kwam erachter dat zijn wil geen wet was in de Statenvergaderingen en dat hij de samenstelling van de Kamer niet naar zijn hand kon zetten, zonder daar gunsten aan de provincies tegenover te stellen. Zo slaagden de provincies erin hun nieuwe functie te vertalen naar de oude situatie, waarin de provinciale afvaardiging naar de Staten-Generaal diende om het provinciaal belang op nationaal niveau onder de aandacht te brengen.

De macht van de provincies had gevolgen voor de positie van de Kamerleden. Deze leek verdacht veel op die van een gedeputeerde in de oude Staten-Generaal, omdat Kamerleden voor hun verkiezing afhankelijk waren van hun Provinciale Staten. Om die reden dienden Kamerleden rekening te houden met provinciale wensen. Hoewel de grondwet bepaalde dat de Kamerleden onafhankelijk het algemeen belang dienden, moesten zij voor zetelbehoud dingen naar de gunst van hun provinciale achterban of van de koning.

De verschillende partijen die invloed wilden hebben op de inhoud van wetten, hadden er belang bij hun voorstellen voor de beslissende hamerslag van een meerderheid te verzekeren. Zowel voor als na 1795

lag daarom het zwaartepunt van het wetgevingsproces op de besloten voorbereiding van de beslissende plenaire zitting. Willem I daagde deze wetgeverstraditie uit toen hij door middel van een Koninklijk Besluit direct contact tussen de Kamerleden met zijn ministers verbood. De Kamer betaalde hem terug met haar eigen instrumentarium: de voorzittersstoel, de Kamerafdelingen, de vorm van de plenaire zitting en het reglement groeiden uit tot machtsinstrumenten in het wetgevingstraject. Hierdoor verscheen de oude vorm van wetgeven nog scherper aan de oppervlakte. De ministers en koning waren druk doende officieus op de Kamerleden in te werken, zodat de Kamer voorzitter hun wetsvoorstellen in stemming bracht op het moment dat de meerderheid was veiliggesteld. Omdat het meerderheidsstandpunt voor elk voorstel opnieuw moest worden gezocht, was wetgeven in de Staten-Generaal een *bewerkelijk* proces. Persuasie achter de schermen bleef zo ook na 1815 een onmisbaar instrument voor wie invloed wilde hebben op een besluit van de Staten-Generaal.

231

De scheiding van de twee Rijksdelen in 1830 ontlokte een klinkend beroep op de vertrouwensband tussen de Staten-Generaal en de Oranjes. De Kamerleden deden openlijk een beroep op traditie om hun stemgedrag tijdens deze omwenteling te legitimeren. Desalniettemin tartte koning Willem I ook de traditionele band tussen de Staten-Generaal en de Oranjes, die vooral tijdens ceremonies en rituelen gestalte kreeg. De stadhouders waren dienaars van de Staten geweest en Willem I heeft er alles aan gedaan om deze machtsverhouding om te keren. Doordat hij de Tweede Kamer verbood direct in contact te treden met ministers, hebben de Kamerleden op inventieve manieren tegenwicht moeten bieden aan het regeringsbeleid. Naast de Kamerprocedure hebben zij daarvoor het Adres van Antwoord gebruikt. Hierin beantwoordden zij de Aanspraak die Willem I hield tijdens de jaarlijkse opening van de Staten-Generaal. Bij gebrek aan contact met de regering bood het ritueel van het Adres van Antwoord de Kamerleden de mogelijkheid Willem I te wijzen op de juiste machtsverhouding tussen Kamer, koning en ministers.

Tussen al deze uitdagers van de traditie liepen ook uitgesproken dragers van de traditie rond. Het optreden van de regent Van Lynden van Hoevelaken heeft aangetoond hoe een oud-gedeputeerde zich na

1814 staande kon houden te midden van deze verschillende belangen. Van Lynden heeft de nieuwe staat gediend als grondwetschrijver, Kamervoorzitter, Kamerlid en Staatsraad, maar ook als lid van een adellijke familie en heer van het Gelderse Hoevelaken. Door de ogen van Van Lynden hebben we gezien welke elementen van de regententraditie zijn overgedragen en welke niet. Traditioneel standsbesef bepaalde zijn politieke plichtsbesef, ook al kon geboorterecht zijn openbare functie en optreden niet meer legitimeren. Van Lynden bleef zich in zijn ambtsuitoefening verantwoordelijk voelen voor zijn familie, provincie en vaderland. Als lid van de grondwetscommissie had hij zich voorgenomen de traditie uit de Republiek in de nieuwe wetgeving van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden te verweven. Op wezenlijke punten trok hij echter aan het kortste eind, zoals de openbaarheid van de Tweede Kamer, het petitierecht en het jachtrecht. De openbaarheid van het parlement en burgerlijke gelijkheid voor de wet waren verworvenheden van de Bataafse omwenteling waaraan de regententraditie zich moest aanpassen.

Het gezag van persoonlijke relaties en status was een van de belangrijkste elementen die zijn overgedragen uit de bestuurscultuur van de oude Staten-Generaal. De Bataafse bestuurders hadden het gebruik van familieconnecties bij de verdeling van ambten succesvol overgenomen van de regenten. Dit betekende dat in het restauratiebestel, zowel de oude als de nieuwe elite meedong om posities. Net als zijn vader, stadhouder Willem v, spon koning Willem I garen bij de concurrentiestrijd die dit opleverde onder de notabelen en bond hij zowel de oude als de nieuwe elite aan zich. Samen met zijn secretarissen van staat Falck en De Mey van Streefkerk probeerde de koning zijn gunstelingennetwerk te dressereren. Kamerleden die de gunst van hun familiekring, Provinciale Staten of van de koning verloren, riskeerden zetelverlies. Een onvrijwillig vertrek uit de Kamer was voor Kamerleden een zaak van eer, want zij ontleenden hieraan status. Het lidmaatschap van de Staten-Generaal was ook na 1795 een aanzienlijke functie, omdat gunst, geboorte en gegoedheid bepaalden wie er toetrad tot de Kamerfamilie.

Regentenwerk

Wat betekent de continuïteit van deze vroegmoderne vergaderpraktijken voor ons beeld van de restauratiepolitiek? Wie naar de vergaderpraktijk van de vroegmoderne en gerestaureerde Staten-Generaal kijkt, ziet dat er meer is doorgegeven dan alleen de naam. Dit boek heeft aangetoond dat zowel de gerestaureerde als de vroegmoderne Staten-Generaal hun machtspositie in het staatsbestel moesten bevechten. Waar tot 1795 de provincies en de stadhouder de Staten-Generaal probeerden te beheersen, namen koning Willem I en zijn ministers deze rol na 1815 over en liet de achterban in de provincies zich nog steeds gelden. Om deze machtsstrijd te voeren, hebben de gerestaureerde Staten-Generaal een beroep gedaan op de traditie of er gebruik van gemaakt voor de inrichting van hun vergaderpraktijk. Met andere woorden, de machtsstrijd waarin beide vergaderingen van de Staten-Generaal verwickeld waren en de manier waarop zij die voerden, kenmerkte beide vergaderpraktijken. De Restauratie van de Staten-Generaal begon weliswaar op papier als een *invention of tradition*, maar ook in de praktijk was er sprake van continuïteit.⁹

233

Machtsuitoefening was in geen van beide vergaderingen eenrichtingsverkeer; het was een wisselwerking van nationale, provinciale en persoonlijke belangen. In de vergadering van de Staten-Generaal stond de bestuurbaarheid van het land echter altijd op de eerste plaats. Aan het begin van de negentiende eeuw heeft dit een nabloei opgeleverd van de vroegmoderne praktijken waarmee een kleine groep regenten het land voor 1795 bestuurde. Je zou het ook moderne verschijningsvormen van vroegmoderne praktijken kunnen noemen. Deze op bestuur gerichte vergaderpraktijk van de Staten-Generaal kenmerkte zich door soberheid, consensusgericht wetgeven, bedaard overleg en dat allemaal met respect voor persoonlijke relaties, de provincies en het Huis van Oranje.

Omdat het in de Staten-Generaal draaide om de machtsverhouding tussen verschillende partijen was gezag nooit vanzelfsprekend. Integendeel, politieke omwentelingen hebben deze machtsstrijd in de Staten-Generaal bepaald. De reeks vroegmoderne iconische jaartallen, waaronder 1747 en 1787, is voorbij gekomen in het hoofdstuk over

de band tussen de Staten-Generaal en de Oranjes. In de eerste helft van de negentiende eeuw kwamen daar 1813, 1830, 1840 en 1848 bij.¹⁰ Bezien vanuit de reeks omwentelingen lijkt de Sattelzeit eerder op een normale eeuw in de Nederlandse politieke geschiedenis, dan op een eeuw die daarmee een breuk tot stand bracht. De frequente omwentelingen hebben ook de vergaderpraktijk van de Staten-Generaal vormgegeven. Zij gaven als het ware ritme aan de ontwikkeling van dit instituut. Door de wisselingen van de wacht heeft het instituut een taai institutionele cultuur ontwikkeld, waardoor de Staten-Generaal veranderingen konden opvangen. Het instituut was hierdoor sterker dan de mensen, terwijl het voortbestaan van deze cultuur afhankelijk was van vroegere, huidige en toekomstige gebruikers. De vergaderpraktijk moest daarom toestaan dat op de oude voet een nieuwe weg kon worden ingeslagen. Het zijn deze omwentelingen die ervoor hebben gezorgd dat in de manier waarop de gerestaureerde Staten-Generaal hun plaats in het staatsbestel bevochten, continuïteit is aan te wijzen met de Staten-Generaal uit de Republiek.

234

De politiek van de Restauratie is door historici gekarakteriseerd door 'kleurloosheid'¹¹ en 'principiële principeloosheid', vanwege het gebrekkig enthousiasme voor ideologische vergezichten.¹² Dit is het moment om op basis van de vergaderpraktijk van de Staten-Generaal de restauratiepolitiek wel kleur en principes toe te kennen. De beoordelingen die 'loosheid' centraal stellen, veronderstellen dat serieuze politieke principes gebaseerd zijn op een abstracte en toekomstgerichte ideologie die consequent politieke beslissingen stuurt. Jeroen van Zanten koos voor de typering 'principieel principeloos', omdat de Noord-Nederlandse liberalen geen doorslaggevende keuze durfden te maken tussen traditie en vernieuwing. Dit onderzoek heeft echter uitgewezen dat regentenprincipes uit de Republiek eveneens de politieke kaders hebben bepaald en het politieke leven kleur gaven. Bovendien sloot de keuze om een beroep te doen op deze traditie of haar te gebruiken, politieke vernieuwing niet uit. Daarom konden zowel vooruitstrevende Kamerleden, zoals Warin en Van Nes, een beroep doen op de traditie om hun manier van kritisch optreden te verantwoorden, als ook de regeringsgezinde Kamerleden 's Jacob en Van Lynden. Kortom, zowel Kamerleden die de regering steunden als zij die haar bekri-

tiseerden deden dat op basis van regentenprincipes. ‘Principeloosheid’ en ‘kleurloosheid’ lijken daarom slechts gedeeltelijk van toepassing op de vroegnegentiende-eeuwse vergaderpraktijk van de Tweede Kamer. Wie vanuit het continuïteitsperspectief naar de vergaderpraktijk van de Staten-Generaal kijkt, ziet een principiële regenteske politiek.

Vergaderen in de Staten-Generaal en in de beginjaren van de Tweede Kamer was regentenwerk. Mijn verhaal over het werken aan deze vergadertraditie moet daarom aan het verhaal over de Restauratie worden toegevoegd. Door de aandacht te vestigen op de continuïteit van vergaderpraktijken uit de oude Staten-Generaal heb ik aangetoond dat de Tweede Kamer macht heeft uitgeoefend, op een manier die door latere liberalen zoals Thorbecke is afgekeurd, maar die tot de jaren 1840 als legitiem gold. In 1848 hoefden de Kamerleden de Tweede Kamer niet meer uit te vinden. Hooguit hoefden zij de vergaderpraktijk aan te passen aan de machtsverhouding tussen het parlement, de kroon en de bevolking, die aansloot op de liberale principes van goede politiek.¹³

235

Onder andere de invoering van directe Kamerverkiezingen in 1848 zou de gunstelingenpolitiek van de Restauratie beëindigen. Voortaan hoefden kandidaat-Kamerleden niet te dingen naar de gunst van de koning of van de notabelenelite in de Provinciale Staten. Een strofe uit een gedicht over een fictief ex-Kamerlid illustreert hoe de kandidaten deze nieuwe praktijk toch deels hebben verpakt in een traditioneel jasje. Na een kort overzicht van enkele standpunten, sprak de kandidaat tot slot de volgende woorden.

’k Heb franchement tot u gesproken.
 Wat gij nu doen zult, is de vraag,
 Onze oude Grondwet waar’ gewroken,
 Schenkt gij me uw zendbrief naar den Haag!
 Dan zult ge ’t in uw beurzen merken,
 Hoe dankbaar ik uw gunst erken,
 En al uw zoontjes worden klerken,
 Zoodra ’k weer Edelmogend ben.¹⁴

De invloed van de regententraditie op de vroegnegentiende-eeuwse vergaderpraktijk sluit andere invloeden overigens niet uit. In de inleiding is al gewezen op de ontwikkeling in de transnationale politiek waarin de gerestaureerde Staten-Generaal pasten.¹⁵ Tussen de Europese restauratieparlementen namen de Staten-Generaal echter een unieke positie in. Zij waren niet de naamgenoot van een vroegmoderne standenvergadering die eens in de zoveel tijd bijeengeroepen werd door een absoluut vorst, zoals in Frankrijk het geval was geweest. De oude Staten-Generaal waren de hoogste bestuurlijke vergadering van de Republiek en zij kwamen op eigen gezag bijeen. De macht in de Republiek was verdeeld over de zeven soevereine provincies, in plaats van geconcentreerd in een eenhoofdig bestuur. Deze omstandigheden hebben er waarschijnlijk aan bijgedragen dat de vergaderpraktijk op een andere manier is beïnvloed door buitenlandse parlementen.

236

De Engelsen en Fransen vervulden in Europa en de Verenigde Staten een voorbeeldfunctie voor de inrichting en werkwijze van parlementen die voorheen minder macht hadden dan de Staten-Generaal.¹⁶ In de gerestaureerde Staten-Generaal golden buitenlandse parlementen echter als voorbeelden die geen navolging verdienden. Bij het bepalen van de werkwijze en de toon van het overleg heb ik gewezen op deze invloed van buitenlandse parlementen. Volgens Van Maanen konden de Engelsen geen voorbeeld zijn voor de werkwijze van de Nederlandse Staten-Generaal en de ernstige toon van het overleg stond geen plagerijtjes toe, zoals gebruikelijk bij de Engelsen. Ook de door Frankrijk geïnspireerde spreekkanonnen hoorden niet thuis in de Kamer. De Tweede Kamerdebatten lieten zich niet ontleden volgens buitenlandse normen voor parlementaire politiek, zoals de Franse diplomaat ondervond op de tribune in de jaren 1830. De gerestaureerde Staten-Generaal weken liever af van hun internationale collega's dan hen als maatstaf te gebruiken voor de inrichting van hun vergaderpraktijk, hoewel de leden niet expliciet verwezen naar vergaderingen waarmee ze wel overeenkomsten vertoonden.¹⁷

Dit boek heeft de dichotomie tussen de politiek van de achttiende en de negentiende eeuw willen doorbreken, omdat de cesuurgedach-

te voor de periode rond 1800 de overeenkomsten tussen deze eeuwen heeft weggedrukt. Zouden er andere veranderingen en continuïteiten schuilgaan achter de geijkte periodisering? De scheidslijn tussen de vroegmoderne en moderne Staten-Generaal heeft in elk geval standgehouden door een scherp onderscheid tussen de vergadering van voor 1795 en die van na 1813. Dit onderscheid hield stand mede dankzij een homogeen beeld van de Republiek. De afwezigheid van cesuren, zoals de Bataafse en Franse regimewisselingen, verbloemt wellicht dat er tussen 1576 en 1795 veel is veranderd in de Staten-Generaal. Het is niet ondenkbaar dat lopend en toekomstig onderzoek zal uitwijzen dat de zestiende- en zeventiende-eeuwse Staten-Generaal minder met elkaar gemeen hadden dan de achttiende- en negentiende-eeuwse naamgenoot.¹⁸

237

Meestal werken geschiedenisboeken toe naar het moment waarop het doel is bereikt van de historische personen of fenomenen die zij hebben bestudeerd. Dit boek eindigt anders, omdat er omstreeks 1840 geen herrijzenis van de oude Staten-Generaal was bewerkstelligd, die nog lang haar zegen over de Nederlandse politiek heeft uitgestort. Sterker nog, de grondwetsherzieningen van 1840 en 1848 dienden zich bij de verschillende thema's in dit boek aan als eindpunt van de meege-smokkelde vergaderpraktijk. Het beleid en de werkwijze van Willem I en zijn ministers versterkten de wens van de Staten-Generaal voor grondwetswijzigingen die hun macht ten opzichte van de kroon en de regering vergrootten. Terecht gelden deze grondwetswijzigingen als het einde van de persoonsgebonden politiek van het restauratietijdperk, maar eigenlijk was de Restauratie van de Staten-Generaal nog lang niet compleet.

Vanaf 1840 verschoof de machtsbalans tussen de Staten-Generaal en de regering geleidelijk in het voordeel van het parlement. De grondwetsherzieningen waarin dit gebeurde, kunnen daarom ook gezien worden als de vervolmaking van het herstel van de zelfstandige positie van de oude Staten-Generaal. In de late negentiende en twintigste eeuw was de herinnering aan deze vergadering ver genoeg weggezaakt, dat dit herstel gepaard kon gaan met een terugkeer van elementen uit de oude vergaderpraktijk. 'Gesterkt door de nieuwe grondwet [van 1848] dwong de Kamer grote zelfstandigheid af bij het vergaren van

informatie, het (laten) doen van onderzoek en het inschakelen van deskundigen,' aldus Carla Hoetink.¹⁹ Hierin herkennen wij de drie manieren waarop gedeputeerden in de Staten-Generaal omgingen met een voorstel: zij konden informatie uitwisselen met hun achterban in de provincie, deskundigen inschakelen voor 'consideratie en advies' of het voorstel doorverwijzen naar een commissie. De grondwetsherziening van 1887 schrapte de bepaling over het Afdelingsonderzoek en vanaf 1932 maakte het Reglement van Orde de instelling van vaste commissies mogelijk. Twee jaar later kreeg de Kamervoorzitter de bevoegdheid ontoelaatbaar taalgebruik uit de Handelingen te schrappen.²⁰ Zowel de vroegmoderne als gerestaureerde vergaderpraktijk waren gebaat bij een beleefde overlegtoon en grensoverschrijdend gedrag moest binnenskamers blijven. De grondwetswijziging van 1983 herstelde een van de laatste facetten van de oude zelfstandige positie, met de bepaling dat de Staten-Generaal permanent bijeen zijn, zoals dat tussen 1593 en 1795 het geval was geweest. Prinsjesdag staat daarvoor tegenwoordig in het teken van de aanbidding van de miljoenennota en dat plaatst dit vergaderritueel in de traditie van de aanbidding van de legerfinanciën. Het oranje lint om de begrotingsstukken in het koffertje moet Kamerleden erop wijzen dat dit ritueel draait om de constitutionele machtsverhouding tussen de Staten-Generaal en Oranje: de Staten-Generaal zijn bevoegd de regering te controleren en de Oranjevorst is een dienaar van de Nederlandse staat.²¹