



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De man van 1848 - Dirk Donker Curtius

Waardt, M.J. van de

Citation

Waardt, M. J. van de. (2019, April 3). *De man van 1848 - Dirk Donker Curtius*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/70880>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/70880>

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

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/70880> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Waardt, M.J. van de

Title: De man van 1848 - Dirk Donker Curtius

Issue Date: 2019-04-03

EEN NIEUWE GRONDWET

Donker had op 13 mei in de Tweede Kamer dan wel zijn plannen ontvouwd, het kabinet was nog niet compleet. Naast Bentinck, Ossewaarde en De Kempenaer was er nog behoefte aan een nieuwe minister van Oorlog. Deze werd gevonden in generaal-majoor Voet. Er was nog even sprake van dat Donker naar Financiën zou gaan en Lightenvelt het ministerie van Justitie zou overnemen.¹ Toch werd er omgekeken naar iemand die de oude secretaris-generaal Ossewaarde kon vervangen. Eén van de financiële hervormingen waar het ministerie-Schimmelpenninck al over sprak, betrof de invoering van een inkomstenbelasting. Omdat dit een lastige kwestie was, kondigde Donker op 29 mei in de ministerraad aan te gaan praten met referendaris Pieter van Bosse van het ministerie van Financiën. Donker wilde hem in eerste instantie polsen of hij zich kon buigen over een wetsontwerp.² Blijkbaar verliep dit gesprek zo voorspoedig dat Donker hem bij de koning voordroeg als nieuwe minister van Financiën. Dit betekende een enorme promotie voor de 38-jarige ambtenaar en een opmaat naar een lange ministeriële loopbaan. Op 3 juni werd hij per koninklijk besluit benoemd en diezelfde dag schoof hij aan bij de ministerraad.

Vanaf het moment dat Schimmelpenninck ontslag had genomen en Donker zijn rede van 13 mei in de Tweede Kamer had gehouden, werd hij de facto als president van de ministerraad gezien. Hij was echter niet formeel de eerste minister.³ Dat hij de leidende figuur in het ministerie was, bleek ook voor de buitenwacht duidelijk. Zo sprak de *Arnhemsche Courant* consequent over ‘het ministerie Donker Curtius’.⁴ De ministers besloten dat het voorzitterschap van de ministerraad weer zou rouleren, net zoals dat al vanaf 1842 het geval was geweest. Tijdens de eerste ministerraad na het vertrek van Schimmelpenninck zat Rijk als langst dienende minister voor. Een dag later spraken ze af dat elke minister het voorzitterschap van de raad een maand op zich zou nemen.⁵ Donker zat in juni voor en Lightenvelt zou in juli presideren.⁶ Overigens had Donker zich al voor het ontslag van Schimmelpenninck uitgesproken over de wenselijkheid van een vaste voorzitter. Het grondwetsontwerp sloot een collectief ministerie met één president

niet uit. Het was aan de koning om te besluiten al dan niet een president te benoemen. Hij zag in één aanspreekpunt voor de koning wel voordelen.⁷ Dat nam niet weg dat Donker het boegbeeld van het ministerie was: hij zou het zijn die namens de regering bij de behandeling van de grondwetsontwerpen in de beide Kamers voornamelijk het woord zou voeren.⁸ Nadat alle ministersposten waren ingevuld, kon het kabinet zich weer wijden aan de belangrijkste taak, het aanbieden van het grondwetsvoorstel. Ondertussen kreeg Donker op het voorstel zowel lof als kritiek.

Van Lennep

Een persoon die zich onverwacht in de grondwetsdiscussie mengde, was de letterkundige Jacob van Lennep. Het was niet zijn gewoonte om zich met politieke zaken in te laten, maar hij verklaarde dat uitspraken van Donker in de Kamer hem daartoe dwongen. Hij meende dat Donker ten onrechte aannam dat het grootste deel van de bevolking het eens was met de voorgenomen wijziging. Deze stellingname was volgens Van Lennep liberalen eigen: 'Het is de oude taktiek van hen die zich Liberalen *noemen*, al wie anders denkt, *a priori* en, zonder zijn redenen te hooren, in den ban te doen.' Van Lennep meende dat het overgrote deel helemaal niet gecharmeerd was van de grondwet. Bij de aankondiging van de grondwetscommissie was alleen de Amstelsociëteit verlicht geweest, de rest van Amsterdam had zich stilgehouden. Daarnaast oordeelde Van Lennep dat de brochureschrijvers hun individuele mening gaven en dat zij niet voor anderen konden spreken. Donker kon zich niet op de zwijgende meerderheid beroepen. Van Lennep vermoedde een complot: Donker zou wel hebben geweten dat de Amsterdamse burgerij niet achter de nieuwe grondwet stond en daarom het bezoek van Willem II aan Amsterdam hebben tegengehouden. Op die manier zou de koning niet zien dat het met de vreugde over de nieuwe grondwet wel meeviel. Donkers burgerlijke zin deed hem 'aan schuitroeffjens en thee-koepeltjens, aan pantoffels en kwispedooren, aan rymelaryen op eerste tandjes, aan schilderijtjens van binnenhuizen en molentjens, aan alles wat niet schoon, niet edel, niet verheven is, [...] denken'.⁹

Wat de buitenwacht niet kon vermoeden, was dat Van Lennep en Donker vrienden waren. Ze wisten dat ze qua staatkundige denkbeelden verschilden, maar accepteerden dit van elkaar. Donker zag de humor van Van Lenneps sarcasme en spot wel in. De open brief verstoorde hun relatie niet.¹⁰ Enkele dagen eerder had Van Lennep een meer inhoudelijke brochure gepubliceerd, waarin hij zich met heel wat minder spot tegen de nieuwe grondwet keerde. Toch voelde Donker wel de behoefte om te reageren. Hij schreef Van Lenneps brief 'met genoegen' te hebben gelezen, maar hij was onaangenaam verrast dat hij het 'koffyhuis-praatje' dat Donker het bezoek

van de koning had tegengehouden in de brief noemde: ‘dat is nu toch wat al te belagchelijk’. Donker hamerde erop dat zijn voorstel de koning meer macht gaf dan dat van Schimmelpenninck.¹¹ Dat hij Van Lennep een brief had geschreven waarin hij krachtig ontkende dat de ministers enige invloed konden hebben op de reizen van de koning werd – hoogstwaarschijnlijk bewust – publiek bekend.¹² Van Lennep nam daarop publiekelijk zijn beschuldiging terug. Donker bedankte hem voor zijn ‘loyale handelwijze’. Ook schetste hij hem kort de belangrijkste veranderingen in het grondwetsontwerp en benadrukte dat veel van de wijzigingen nog gemaakt waren na het aftreden van Schimmelpenninck en Nepveu.¹³

Anderen gingen veel serieuzer op Van Lenneps kritiek in. Asser van Nierop, Amsterdams liberaal advocaat, lid van de Amstelsociëteit en later Thorbeckiaans Kamerlid, reageerde en verweet Van Lennep te doen waar hij Donker juist van betichtte: het geven van zijn eigen mening in plaats van te spreken namens zijn stadsgenoten. Van Nierop vond de mening van de dagbladen veel representatiever: die moesten immers abonnees zien te krijgen en sloten daarom qua nieuwsduiding aan bij in ieder geval een deel van de bevolking. Van Nierop beschuldigde Van Lennep er verder van dat hij niet op de inhoud van de grondwetswijziging inging: ‘Terwijl hij als taalkundige alles haarklein verduischt, laat hij u hier, waar hij als politicus optreedt, in de moeilijkste kwestieën steken.’ Hij vond dat Van Lennep Donker woorden in de mond had gelegd en kenmerkte zijn brief als ‘inpolitiek en onlogisch’.¹⁴ Zelfs de redactie van het *Handelsblad* was ongemeen fel: ‘het is niet aan alle dichters gegeven, politici te zijn! U, Mijnheer van Lennep, mogen wij gerust toeroepen: “Schoenmaker blijf bij uwe leest”.’ De orde en rust waren juist te verklaren doordat men vertrouwen had in de ministers en de grondwetsherziening.¹⁵ Het katholieke dagblad *De Tijd*, dat onder hoofdredactie van Judocus Smits stond, en de *Nieuwe Rotterdamsche Courant* namen het ook voor Donker op.¹⁶

Donker ging ondertussen laconiek met de situatie om en zag in Van Lenneps bemoeienis een mooie gelegenheid zijn letterkundige kwaliteiten te benutten. Op 27 mei adviseerde hij de ministerraad Van Lennep te vragen ‘taalkundige verbeteringen’ in het grondwetsontwerp aan te brengen. De overige ministers gingen hiermee akkoord.¹⁷ Een dag later liet hij Van Lennep weten dat hij, als ‘blijk [...] hoe veel belang ik in uwe opinies stel’, hem voorstelde het ontwerp van de grondwet ‘geheel vertrouwelijk [...] met een letterkundig oog’ te bekijken en te corrigeren. Dit moest wel ‘haastelijk geschieden’ en Donker verwelkomde daarnaast ook ‘substantieele aanmerkingen’.¹⁸ Van Lennep werkte snel. Drie dagen later kon Donker hem al bedanken voor zijn ‘prompt en fraai werk’. Hij gaf aan dat hij aan ‘ieder die het horen wil’ zou laten weten dat Van Lennep de grondwet taalkundig verbeterd had.¹⁹ Op 2 juni meldde hij Van Lenneps snelle werk in de ministerraad.²⁰ Niet iedereen was onder de indruk van Van Lenneps redactie. De

Tweede Kamerleden in de afdelingen vonden dat de regering door verbeteringen in taal en stijl door te voeren zich ‘te ver heeft laten wegslepen’. Er stonden nu woorden en zinsneden in het ontwerp die niet algemeen gangbaar waren.²¹ Donker deed Van Lennep verslag van de opmerkingen: ‘Onder de pillen welke de tweede kamer ons te slikken heeft gegeven, zijn er ook eenigen aan uw adres gerigt.’ Schertsend vroeg hij hem nog een paar taalsuggesties, bijvoorbeeld of je ‘Braband’ of ‘Brabant’ schreef, afhankelijk van de werkwoordstijd.²² Donkers dank aan Van Lennep was er niet minder om. Zijn diensten liet hij niet onbeloond: zo kreeg hij bij de inhuldiging van koning Willem III een goede plek in de Nieuwe Kerk in Amsterdam.²³ Donker raadde zijn vriend aan alle kritiek die hij over zich heen kreeg maar niet te persoonlijk op te vatten. Dit deed hij zelf eveneens niet. Van Lennep mocht zich gelukkig prijzen dat zijn opposanten onder hun eigen naam publiceerden, waar Donker in het verleden vooral door anonieme pamflet-schrijvers werd bejegend:

‘Uwe tegensprekers strijden met open visier, gij weet met wie gij te doen hebt. – De Heeren, die mijne woorden verdraaiden, door magtspreuken mij een brouillon [*warrig persoon, MvdW*] verklaarden, deden het in het geniept; de manuscripten liet men door kinderen of vertrouwden afschrijven en men zorgde, dat de schrijvers en helpers en opperlieden onbekend bleven. – Alles ontwikkelt zich en ik weet nu zeer wel, wie het vuur aanstookte. Nog lastert men mij in sommige kringen, verzint leugens bij gebrek van beter en ik ben er alzo dankbaar voor, als iemand rondweg, zooals u, met zijn naam voor zijne meening uitkomt en mij bestrijdt. Zoo wij het niet eens zijn, strijden wij, maar niet à la van Hall, maar openlijk en eerlijk en er is geen mijner bestrijders, die ik niet ten allen tijde de hand zal reiken; u druk ik die van harte.’²⁴

Dat Donker zich in de beslotenheid van de correspondentie met Van Lennep zo nadrukkelijk uitliet over de kritiek die hem ten deel was gevallen en zijn opposanten noemde – met name Van Hall –, bevestigde hun vriendschappelijke betrekkingen. Later zou Van Lennep nog met veel waardering aan Donker terugdenken. Vier jaar na diens overlijden herinnerde hij hem als een ‘volbloed radikaal’, met wie hij discussies had, maar voor wie hij wederzijdse ‘achting en vriendschap’ koesterde. Van Lennep was ervan overtuigd dat Donker juist van tegenspraak hield en dat dat de reden was dat hij hem regelmatig consulteerde.²⁵

Vele anderen mengden zich daarnaast meer inhoudelijk in het debat rond het grondwetsontwerp, zowel binnen als buiten de academische wereld. De Utrechtse hoogleraar Opzoomer propageerde directe verkiezingen, terwijl de Amsterdamse hoogleraar Den Tex en zijn Utrechtse collega

Vreede verkiezingen met één trap aanbevolen. Onder advocaten waren er tevens voor- en tegenstanders. In het noorden ontspon zich een polemiek: zo betuigden de Heerenveense advocaat Jongstra en zijn collega Van der Veen uit Leeuwarden zich voor het nieuwe stelsel, terwijl de advocaat Tromp uit de Friese hoofdstad hen bestreed.²⁶

Verder met de grondwetsherziening

Nadat Schimmelpenninck en Nepveu waren afgetreden, verliep de beraadslaging over de grondwetsartikelen in de ministerraad veel sneller. De discussie concentreerde zich voornamelijk op tekstuele aspecten. Binnen enkele dagen waren de ministers eruit. Omdat het indienen als één wet niet behapbaar bleek, besloten ze het voorstel te splitsen in twaalf aparte wetsvoorstellen, die overeenkwamen met de inhoudelijke hoofdstukken in de grondwet.²⁷

Op 6 en 7 juni behandelde de Raad van State de twaalf herzieningsvoorstellen. Het was uitzonderlijk dat Willem II zelf de vergadering voorzat. Vanaf 1842 had hij alle wetsontwerpen slechts in de kabinetsraad besproken. Nog uitzonderlijker was dat Donker en de andere ministers bij de behandeling aanwezig waren. Het schijnt dat de staatsraden dusdanig goede verbeteringen in het ontwerp aanbrachten dat Donker het voortbestaan van de Raad van State hierom later zou verdedigden.²⁸ Het zal zeker met de aanwezigheid van de koning te maken hebben gehad dat de Raad de twaalf wetten zo snel besprak. Zo uitten de staatsraden veel kritiek op het schrappen van het recht van placet – voorafgaande goedkeuring van pauselijke besluiten –, maar Willem II pareerde dit. Hij stond fel voor de afschaffing ervan.²⁹

Op 13 juni kwamen de ontwerpen terug in de ministerraad. Donker suggereerde zijn collega's het schrijven van de memories van toelichting te verdelen. Hijzelf schreef naast de inleiding de memorie van vier van de twaalf ontwerp wetten. Dit waren de toelichtingen op het eerste hoofdstuk – 'Van het Rijk en zijn Inwoners' –, het derde – 'Van de Staten-Generaal' –, het zesde – 'Van de Godsdienst' – en het tiende – 'Van het Onderwijs en het Armbestuur'. Lightenvelt en De Kempnaer namen twee hoofdstukken voor hun rekening, terwijl de vakministers Rijk, Bentinck en Van Bosse en de door ziekte geplaagde Luzac één memorie op zich namen.³⁰ De vier hoofdstukken die Donker behandelde, bevatten veel van de belangrijkste wijzigingen, onder meer de directe verkiezingen en de drukpers- en godsdienstvrijheid. Donker hield strak de regie. Hij tekende als minister van Justitie alle memories en zal zich daarom ongetwijfeld hebben verenigd met de inhoud ervan. Op 17 juni namen de ministers tot laat in de avond de teksten door. De Kempnaer vond dat Donker 'uitmuntende stukken' had geleverd.³¹

Donker gaf in de memorie van toelichting aan dat de grondwetscommissie rekening had gehouden met de wensen van de Kamer en de natie, in de eerste plaats door het ontwerp openbaar te maken. De standpunten in de stortvloed aan brochures en petitie's die daarop volgde had de regering in het voorstel meegenomen. Niet zozeer het vernieuwen, maar vooral het wijzigen van de grondwet was een uitdaging. Hij benadrukte het belang dat de grondwet had in het waarborgen van rechten. Om dit belang te onderstrepen plaatste het ontwerp vrijheid van drukpers en het recht van petitie in het eerste hoofdstuk, waar deze eerder nog verspreid stonden. De grootste vernieuwing betrof de invoering van de directe verkiezingen. Juist dit element maakte in Donkers ogen de al bestaande grondwetsbepaling dat de Staten-Generaal het hele volk vertegenwoordigden 'van eene wettelijke fictie tot eene waarheid'. De invoering van directe verkiezingen was niet meer dan logisch. Iemand die een kiesman kon aanwijzen, kon ook direct een vertegenwoordiger kiezen. Het kiesrecht zou worden toegekend aan iedereen 'die geacht [kon] worden eenig belang bij het behoud van den Staat te hebben, en aan wie tevens genoegzame kennis kan worden toegeschreven om eene goede keuze te kunnen doen'. Wie geschikt was werd bepaald door een census tussen de 20 gulden voor kiezers op het platteland en 160 gulden voor de grootste steden. Dit was een eerlijk systeem. 'Elk ijverig en beleidvol man, ook al is hij onder de nadeeligste omstandigheden geboren' kon door hard te werken de vereiste som aan belastingen en daarmee het kiesrecht behalen. Donker pleitte daarnaast voor het behoud van de Eerste Kamer 'om alle overijling voor te komen, om tijd van beraad, welke steeds tot bedaarde overweging leidt, te winnen'. De senaat was 'een dam' tussen de directe vertegenwoordiging van het volk en de regering. Al te onbezonnen acties van Tweede Kamerleden kon de Eerste Kamer 'on-schadelijk' maken.

Donker verdedigde met verve de afschaffing van het recht van placet. Alle kerkgenootschappen waren voor de wet gelijk en de staat had net zo min het recht vooraf katholieke leerstellingen goed te keuren als die van andere gezindten.³² Hierdoor was het voorstel zeer toegeeflijk naar het katholieke volksdeel. Dit leidde tot de nodige beroering bij de protestantse meerderheid. Om haar steun voor het ontwerp toch te krijgen, wijzigde de regering enkele godsdienstbepalingen ten gunste van de protestanten. De clause dat de kerk de vrije keus had – dus zonder inmenging van de overheid – in de benoeming van geestelijken was uit het ontwerp verwijderd, om zo de band tussen staat en Hervormde Kerk te houden. Daarnaast schraptten de ministers het artikel dat alle godsdienstoefening – zowel binnen als buiten kerkgebouwen – zou toestaan. Hierdoor bleven de katholieke – en door de protestanten vermaledijde – processies verboden. Aan de andere kant breidde de regering de vrijheid van godsdienst uit. De commissie had voorgesteld 'alle openbare oefening van godsdienst' toe te laten, zolang

deze niet in strijd was met de publieke orde en rust. Hieronder verstond het ontwerp onder invloed van Thorbecke vooral de activiteiten van kerkgenootschappen, die hij als reguliere verenigingen zag. De regering verruimde het betreffende artikel naar alle godsdienstoefeningen, zowel binnen als buiten georganiseerd verband. Nog belangrijker waren de beperkingen die de regering kon opleggen aan religieuze ceremonies. Kon in het commissieontwerp een oefening nog verboden worden, de regering had het voorstel zodanig aangepast dat alleen ‘de noodige maatregelen’ moesten worden getroffen als orde en rust in het geding waren: religieuze activiteiten binnenshuis konden de autoriteiten dus niet meer aanpakken. Deze uitbreiding van de godsdienstvrijheid kan aan Donker worden toegeschreven: al bij het verdedigen van de Afgescheidenen in 1835 liet hij immers blijken voor volstrekte godsdienstvrijheid te zijn.³³

Op 19 juni dienden de ministers twaalf wetsontwerpen samen met een koninklijke boodschap bij de Kamer in. Deze liet aan de wens van Willem II om de grondwet snel aangenomen te krijgen niets te raden over: ‘in oogenblikken als het tegenwoordige vooral, is het de pligt van een ieder om wederkeerig inschikkelijk te zijn, en van eigene denkwijze iets ten offer te brengen’.³⁴ De gezondheid van Luzac ging ondertussen steeds verder achteruit. In mei ging het gerucht rond dat de kritiek in de dagbladen hem te veel werd.³⁵ Begin juni had Luzac zich al laten vervangen, maar op 29 juni liet hij weten definitief ontheven te willen worden van zijn functie.³⁶ Een dag later vonden zijn collega’s het liberale Kamerlid Van Heemstra, een van de Negenmannen, bereid om het ministerschap van Hervormde Eredienst op zich te nemen.

Hoewel de nieuwe grondwet met directe verkiezingen in voorbereiding was, moesten in de zomer van 1848 Provinciale Staten op de oude voet nieuwe leden voor de Tweede Kamer kiezen. In Zuid-Holland trad onder anderen Luzac na twintig jaar Kamerlidmaatschap af. Naast zijn zetel waren op 6 juli nog vier andere plaatsen te vergeven. Het *Handelsblad* noemde Donker onder meer als mogelijke kandidaat, naast Thorbecke.³⁷ In tegenstelling tot deze laatste kwam Donker er niet aan te pas. Hij kreeg bij de stemming voor drie zetels in de eerste ronde respectievelijk slechts vijf, vier en één stem. Thorbecke werd wel gekozen, zij het nipt. Pas bij de derde zetel en na het staken van de stemmen, kwam hij als winnaar uit de bus. Toen bleek dat een van de verkozen leden zijn plek niet wilde innemen, was een nieuwe stemming nodig. Donker had weer slechte kaarten en was qua populariteit de mindere van de Leidse professor: hij kreeg slechts één stem.³⁸ Naast de gewone Kamerleden moesten Provinciale Staten daarnaast kandidaten voor de Dubbele Kamer benoemen. Op 9 september koos Zuid-Holland twaalf leden. Donker kreeg slechts bij één van deze stemmingen één stem.³⁹ Er werden wel voor het overgrote deel mannen gekozen die voor de grondwetsherziening zouden stemmen. Het is overigens maar zeer de

vraag of Donker gekozen wilde worden. Ontegenzeggelijk wilde hij dat in de jaren ervoor wel, maar nu hij minister was, leek zijn aandacht toch het meest te liggen bij het succesvol door de Kamers loodsen van de grondwetsvoorstellen.

Weerstand in de afdelingen

Een Kamermeerderheid vinden voor de voorstellen was niet eenvoudig. Schimmelpennincks zoon schreef zijn vader: ‘veelen hoopen dat de tweede kamer het radicale ministerie bij de grondwetsherziening zal culbuteren [*overhoop werpen, MvdW*]’.⁴⁰ De weerstand was merkbaar in de afdelingen van de Tweede Kamer. Een meerderheid van de Kamerleden bleek niet zo geporteerd van het voorstel. Zij hadden liever gezien dat de commissie zich had gebaseerd op de verklaring van de Kamerleden van 16 maart, dat onder meer een verkiezing van de Tweede Kamer met één trap voorstelde. Weliswaar erkenden de leden dat de wijzigingen die door de regering waren aangebracht doorgingen voor verbeteringen, toch hadden ze nog belangrijke bezwaren. Het bezwaar tegen de wijze van samenstelling van de beide Kamers was ‘nagenoeg algemeen’. Dit betrof niet alleen de directe verkiezing van de Tweede, maar ook van de Eerste Kamer. Een groot deel drong aan op de afschaffing van de Raad van State. Veel leden waren kritisch op de afschaffing van het recht van placet. Daarnaast zagen velen wel de noodzaak tot het waarborgen van de vrijheid van onderwijs, maar was er wel bezorgdheid over de beschikbaarheid van voldoende openbare scholen in het land als hier veel scholen op religieuze grondslag bij kwamen. Ten slotte zagen de Kamerleden een gevaar in de complete vrijheid van vereniging en vergadering. Weliswaar was in het artikel opgemerkt dat dit recht in het belang van de openbare orde door de wet zou worden geregeld, maar dat vonden ze toch een te magere waarborg.⁴¹ Er was in de afdelingen opvallend veel weerstand tegen de twaalf ontwerpen, niet alleen tegen de principes achter het voorstel, maar diverse parlementariërs hadden ook hun bedenkingen bij individuele artikelen. Daarmee was het aannemen van de grondwet op voorhand allesbehalve een uitgemaakte zaak, niettegenstaande de aansporingen van de koning om toch wat van de bezwaren overboord te zetten. Donker wachtte nog een zware taak.

In de memorie van beantwoording, die Donker als tijdelijk president van de ministerraad tekende, gaf de regering op sommige punten toe aan de bezwaren en introduceerde zij nieuwe teksten. Op de meeste andere punten bleef ze voet bij stuk houden. Allereerst verdedigde Donker het terzijde schuiven van de verklaring van 16 maart: de koning wilde een algemene wijziging en had daarvoor een commissie benoemd. De boodschap van de Kamer was daarmee achterhaald. Hij nam het daarnaast op voor de Raad

van State. Deze instelling had inderdaad geen omvangrijke werkzaamheden, maar bij een collectief ontslag van de ministers – wat met een verantwoordelijk ministerie en een onschendbare koning zomaar kon gebeuren – was de Raad nog de enige overgebleven adviseur van de vorst.⁴² Binnenskamers pleitte Donker voor het behoud van de Raad van State, ‘maar meer eenvoudig’. Het was de bedoeling dat deze instelling de koning ‘ter zijde staat in moeilijke oogenblikken’.⁴³ In de overige bezwaren van de afdelingen zag Donker weinig verschil met het regeringsstandpunt. Het gevaar van een volkomen vrij recht van vereniging en vergadering temperde Donker door te stellen dat de gewone wetgever streng zou zijn en nadere voorwaarden kon vaststellen. Hij verdedigde daarnaast het hoge inkomen van de kroon en het opnemen van de zinsnede ‘aanzienlijke Nederlanders’ in de grondwet. Dit was niet in strijd met het principe van juridische gelijkheid dat de grondwet propageerde. Donker stond pal voor de volkomen godsdienstvrijheid, omdat alleen die vrijheid tot ‘eene verdraagzaamheid tusschen alle staatsburgers’ zou leiden. Hij deed ten slotte een beroep op de vaderlandsliefde van de Kamerleden om niet te veel in kleine bezwaren te blijven hangen en het ontwerp in zijn geheel te beoordelen.⁴⁴ De meeste wijzigingen die Donker had gedaan, betroffen tekstuele of kleine inhoudelijke aanpassingen. De grootste wijziging die de regering na de tegenstand in de afdelingen aanbracht, was de wijze waarop de Eerste Kamer verkozen zou worden.

In het voorstel van de grondwetscommissie werd de Eerste Kamer net als de Tweede Kamer door middel van een districtenstelsel direct gekozen, maar met een hogere census. Deze was net als de Tweede Kamer ontbindbaar. Thorbecke had zich inmiddels op dit punt tegen het grondwetsontwerp gekeerd en was nu voorstander van afschaffing van de senaat.⁴⁵ De Tweede Kamer dacht hier verschillend over. Sommige leden wilden net als Thorbecke het instituut opheffen, andere wilden de koning de senatoren laten benoemen. Vrij unaniem waren de leden echter tegen het plan gekant om de senaat te laten kiezen door dezelfde burgers die tevens stemrecht voor de Tweede Kamer hadden. Enkele leden brachten nog een derde optie in het midden:

‘Eindelijk verklaarden zich leden voor het stelsel, om inzonderheid voor de Eerste Kamer de verkiezingen met éénen trap in te voeren; wijzende zij daarbij op het voorbeeld der Vereenigde Staten van Noord-Amerika, waar [...] men naar de getuigenis van onderscheidene bevoegde schrijvers, de beste vruchten van deze wijze van samenstelling van het behoedend staatsligchaam plukt.’⁴⁶

Donker had eerder aan Van Lennep al aangegeven hoe belangrijk hij de Eerste Kamer vond. Hij meende dat hierover ‘een algemeen dwaalbegrip’ bestond:

‘Eene regering met eene eenige Kamer, openbaar gehouden, is ondenkbaar, zij is in een oogenblik van drift in één half uur overvleugeld. [...] Een voorstel, onverwachts aangebracht en aangenomen, door eene eenige Kamer naar het Paleis gebracht, is eene Order. Ware er slechts tijd te winnen, veel of weinig, de rede zoude weder de overhand krijgen; daartoe strekt de Eerste Kamer.’

Hij stond daarom pal voor het behoud van twee Kamers om zo de positie van de koning te beschermen: ‘Zeker is het dat zoo men ééne Kamer door-dreef, ik onmiddellijk ophield Minister te zijn, dan was in de daad het Koningschap verloren.’⁴⁷ Van Lennep herinnerde zich vier jaar na Donkers dood dat hij ‘de Kroon wilde beschermen tegen een parlementair alvermogen’.⁴⁸

De ministers waren onaangenaam verrast door de tegenstand die de directe verkiezingen in de Tweede Kamer hadden opgeroepen. Donker gaf aan te willen volharden. Voor wat betreft de Eerste Kamer was hij tot een compromis bereid. In de ministerraad ontstond een discussie over het aantal leden en de wijze van verkiezing. Na een dag vergaderen bleken de ministers eensgezind over het voorstel om de senatoren door Provinciale Staten te laten verkiezen, vooral omdat dit goed zou vallen bij de Tweede Kamerleden. Door dit toe te geven meenden ze de Eerste Kamer, die ter discussie stond, te kunnen behouden.⁴⁹ Ongetwijfeld wilden de ministers door het getrapt laten verkiezen van de senaat de Kamerleden die bezwaren hadden tegen directe verkiezingen voor de Tweede Kamer overhalen om nu voor de grondwet te stemmen.

In de memorie van beantwoording lichtte Donker de nieuwe wijze van verkiezen toe. Hij wilde de zittingsduur terugbrengen van negen naar vier jaar, waarbij om de twee jaar de helft van de leden zou aftreden. Donker zocht in de Eerste Kamer een instelling voor ‘bedaarde overweging’. De Eerste Kamer was ‘een waarborg tegen overijling, eene beperking van hartsogten in onrustige tijden, een bolwerk voor de troon’ en daarnaast ‘een krachtigen steun der wet’. Dat de Kamer zelf niet veel bewerkstelligde, maar een waarborg was, was voor Donker evident. Hij benadrukte nog eens ‘dat in het algemeen het nut eener Eerste Kamer, hoe ook zamengesteld, meer gelegen is in het voorkomen van het kwaad dan in het stichten van het goede’.⁵⁰

Het idee om de Eerste Kamer niet direct door de bevolking, maar door Provinciale Staten te laten verkiezen was afkomstig van een ambtenaar, Carel Clemens Elias d’Engelbronner.⁵¹ Deze d’Engelbronner was referendaris op Donkers ministerie en al snel zijn belangrijkste adviseur.⁵² Na een studie rechten in Leiden was d’Engelbronner in 1842 in dienst getreden van het ministerie, waar hij zich onder meer bezighield met perszaken. Eillert Meeter had gesuggereerd dat d’Engelbronner een soort geheime politie leidde,

die belast was met het in de kiem smoren van chantagepraktijken rond Willem II. Minister Van Hall en d'Engelbronner konden het zo goed met elkaar vinden dat hij volgens Meeter bekendstond als 'de oppereunuch van Pasja Van Hall'. Hij had de leiding over het ministeriële blad de *'s-Gravenhaagsche Nieuwsbode*. Na de omwenteling van 1848 mocht d'Engelbronner van Donker op zijn post blijven. Hoewel hij had meegewerkt aan de door Donker gehate persvervolgingen, was hij op de hoogte van geheimen en pogingen de koning af te persen.⁵³ Donker vertrouwde d'Engelbronner volledig waar het grondwetszaken betrof. Niet alleen las hij de ontwerpen na, ook gaf hij op- en aanmerkingen. Hij fungeerde tevens als contactpersoon voor Luzac en De Kempnaer voor constitutionele zaken.⁵⁴ Tijdens de behandeling van de grondwet in de Kamers bleek hij van grote steun voor zijn minister. Samen met Donker dacht hij mee over de wijzigingen die noodzakelijk waren om alle artikelen aangenomen te krijgen.

Indirect is door de tussenkomst van d'Engelbronner de Eerste Kamer daarmee geïnspireerd op de Amerikaanse Senaat. Donker moet gecharmeerd zijn geweest van het idee om de senaat door de provincies te laten kiezen, aangezien dit precies voldeed aan zijn wens om een 'dam' tussen de koning en de direct verkozen Tweede Kamer te creëren. Opmerkelijk genoeg is de wijze van samenstellen van de Eerste Kamer, waarvan de legitimiteit tegenwoordig met enige regelmaat ter discussie staat, maar desondanks al 170 jaar ongewijzigd is, tot stand gekomen door een schijnbaar spontane ingeving van één van Donkers ambtenaren.

Donker beloonde d'Engelbronners loyaliteit. Hij beklagde zich bij Willem II dat hij van de drie referendarissen op het ministerie de langstzittende was, maar dat hij slechts 2500 gulden per jaar verdiende. Zijn beide collega's ontvingen een jaarsalaris van 3000 gulden. Donker bepleitte een salarisverhoging van 500 gulden om het verschil recht te trekken. Hij betoogde dat d'Engelbronner een van zijn loyaalste ambtenaren was, doordat hij 'in de eerste ogenblikken dat onderget. de portefeuille aanvaarde, toen de gevaren dreigend en de moeyelijkheden ontelbaar waren, in zijn betrekking gewichtige diensten heeft bewezen'. De koning keurde het voorstel goed.⁵⁵

Donkers ontslagaanvraag

Naast de grondwetsontwerpen diende Donker nog twee andere wetten bij de Kamer in. Hij beseftte dat hij tijdelijk minister was, maar als onderdeel van de regering zich evenzeer met andere dan grondwetszaken bezig moest houden: 'De ministers alleen zijn tijdelijk, maar de Kroon en 's lands Regering staan vast. Men moet derhalve wel onderscheiden.'⁵⁶ Eén van die ontwerpen betrof een principieel punt van de nieuwe minister, een wet om geseling en brandmerking als straf af te schaffen. Het tweede wetsontwerp

betrof een meer praktisch punt: het niet invullen van vacatures bij de provinciale gerechtshoven hangende de door Donker aangekondigde reorganisatie van de rechterlijke macht.

Op 20 juni diende Donker zijn wet tot afschaffing van geseling en brandmerken in bij de Tweede Kamer. Direct na zijn aantreden had hij al een circulaire naar de provinciale hoven doen uitgaan met dezelfde strekking en in april had hij het voornemen een wet te maken in de ministerraad geuit.⁵⁷ Donker gaf hierin uiting aan het denkbeeld 'dat gruwelijke straffen, en bepaaldelijk lijfstraffelijke tuchtigingen, nadeelig op de volken werken, meer de wreedheid bevorderen, dan tegengaan'. Direct alle schavotstraffen, met uitzondering van de doodstraf, af te schaffen was in zijn ogen nog een brug te ver, maar wel het uiteindelijke doel. Donker meende dat de effectiviteit van straffen 'niet in de gestrengheid der straf [lag], maar in de zekerheid dat de straf het misdrijf volgt'.⁵⁸ In de afdelingen vond het wetsvoorstel weinig bijval. Bij de plenaire behandeling lieten de Tweede Kamerleden weten een algemene afkeer van geseling en brandmerken te hebben, maar ze hadden er bezwaar tegen dat twee straffen werden afgeschaft, en hier niets voor terugkwam. Daarnaast merkte een aantal leden op dat Donkers wetsvoorstel niet alle schavotstraffen afschafte: tepronkstelling en het zwaaien met het zwaard boven het hoofd bleven bestaan. Sommige leden beschouwden deze straffen als 'bloote tooneelvertooningen'. Donker benadrukte het strafstelsel te willen hervormen van een 'afschrikkelingsstelsel' naar een 'boete- of verbeteringsstelsel'. Hij herinnerde zich nog de veelvuldige uitvoering van doodstraf en allerhande andere lijfstraffen, maar ook dat er toentertijd niet minder criminaliteit was. Het afschaffen van de doodstraf voor vele verschillende misdrijven leidde eerder tot minder dan meer criminaliteit, aldus Donker. Sinds zijn circulaire drie maanden eerder bestond er een moratorium op geseling en brandmerken. In die periode waren volgens Donker minder misdaden dan ooit gepleegd. Hij wilde harde straffen afschaffen, maar wel geleidelijk. Het direct beëindigen van alle schavotstraffen zou een verkeerd signaal kunnen afgeven. Geseling en brandmerken werden ongelijk toegepast en daarom had de afschaffing daarvan prioriteit. De doodstraf noemde Donker 'noodzakelijk', maar hij zag vooral heil in gevangenisstraffen. Een Kamerlid verweet hem alleen losse, onsamenvangende wetten te presenteren en vroeg hem of hij voornemens was om een nieuw strafwetboek in te voeren. Donker wilde dat best, maar als tijdelijk minister was hij hier nog niet aan toegekomen, 'want gedurende de laatste drie maanden was er volstrekt geen tijd voor den Minister van Justitie'. Het wetsvoorstel werd ondertussen wel met 30 tegen 21 stemmen aangenomen.⁵⁹ De vraag is of Donker echt zo'n voorstander van de doodstraf was als hij in het debat deed vermoeden. In de jaren twintig was hij immers medestander van Ducpétiaux en zijn broer Willem had zich hier eveneens tegen uitgesproken.⁶⁰ In het debat zelf toonde hij zich

opgetogen dat deze straf veel minder dan voorheen werd toegepast. Aannemelijker is dat hij inderdaad niet alle lijfstraffen ineens maar in fases wilde afschaffen.

Drie dagen na zijn eerste wet diende Donker bij de Tweede Kamer een wet in die vacatures in de provinciale gerechtshoven on vervuld wilde laten.⁶¹ Tijdens de grondwetsdiscussies in april had Donker zelfs geopperd om alle gerechtshoven af te schaffen. De ingediende wet had hij eind mei in de ministerraad aangekondigd.⁶² Opeengevallen vacatures werden niet meer ingevuld en het aantal raadsheren per rechtszitting verminderde van zes naar vier. Donker wilde hiermee vooruitlopen op toekomstige wetgeving. De Kamerleden ontvingen dit voorstel net zo kritisch. Het ene lid noemde het ontijdig, het andere niet noodzakelijk. De grondwet zou immers gaan beslissen over de toekomst van de provinciale hoven, daarnaast had de regering de wens geuit de wetgeving op de rechterlijke organisatie in een later stadium volledig te herzien. Donkers wet kwam dus te vroeg. De leden verweten hem dat hij selectief was: hij wilde wel bezuinigen bij provinciale hoven, terwijl in een militair gerechtshof net weer een rechter benoemd was. Veruit het sterkst keerden de parlementariërs zich tegen de voorgenomen vermindering van het aantal rechters per zaak: dit zou een inbreuk betekenen op de zorgvuldigheid van de vonnissen. Dat de wet bedoeld zou zijn om Frederik van Rappard, de gewezen minister van Financiën die graag terug wilde keren als president van het hof in Gelderland, te weigeren, wuifde Donker weg. Hij benadrukte dat het hem alleen om de bezuiniging te doen was. Hij ontkende dat een vermindering van twee raadsheren per zitting betekende dat de zorgvuldigheid van de procesgang in het geding kwam. De Kamerleden namen de wet uiteindelijk met 29 tegen 14 stemmen aan.⁶³

Op 29 juli behandelde de Eerste Kamer de beide wetsontwerpen. Verschillende leden namen het woord over de wet die geseling en brandmerk wilde afschaffen. Donker verdedigde het ontwerp, maar kon toch niet voorkomen dat het met zeven tegen elf stemmen werd verworpen. Hetzelfde gebeurde met de wet op het niet vervullen van de vacatures in de provinciale hoven. Weer voerden enige leden het woord en verdedigde Donker zijn ontwerp. Er bleken zeven voorstemmers en tien tegenstanders te zijn. Donker zag beide voorstellen dus sneuvelen.⁶⁴ Net als bij de behandeling van de grondwetsontwerpen zou blijken, waren de Eerste Kamerleden conservatiever dan hun collega's in de Tweede Kamer.

Donker liet beide afwijzingen niet over zijn kant gaan. Op 31 juli diende hij per brief bij de koning zijn ontslag in. Daarna lichtte hij zijn collega-ministers in. Zij vroegen hem unaniem om hiervan af te zien. Donkers terugtreden verbrak volgens hen 'de kracht der regering en wierp 'gewichtige hinderpalen' op om de grondwetsherziening te voltooien.⁶⁵ In zijn ontslagbrief schreef Donker teleurgesteld te zijn in de senaat. Hij vond dat hij ver-

antwoordelijkheid en plichtsbesef had laten zien en dat zijn opofferingen nu stukliepen op onbegrip en behoudzucht. Hij hield de koning voor dat hij in maart tot het ministerie-Schimmelpenninck was toegetreden omdat hij bereid was geweest in het landsbelang over meningsverschillen heen te stappen. De beide Kamers hadden aan zijn programma van ‘bezuiniging door vereenvoudiging’ mee moeten werken en moeten bijdragen aan stabiliteit, zeker in het licht van de nog altijd gespannen verhoudingen in Europa. Donker constateerde dat het ‘*stelsel van behoud*’ langzaam veranderde in een ‘*stelsel van tegenstand*’. Hij wist wel dat in de Kamers nog mannen zaten die voor 1848 waren gekozen, maar leek verbaasd dat hij dusdanige weerstand ondervond. Hij had ‘gehoopt, niet op onbepaalde goedkeuring, maar op ondersteuning en medewerking’. Donker benadrukte dat hij ‘zonder eenigen bijzonderen maatregel, zonder gelegenheidswetten, zonder krenking van de vrijheid van drukpers’ de rust had bewaard, maar dat door tegenwerking hem de ‘morele kracht’ werd ontnomen om verder te gaan als minister. Hij troostte zich met de gedachte dat hij de twaalf herzieningswetten aan de Kamer had aangeboden en dat het nu aan de Kamerleden was om te bepalen of ze hervorming en rust wilden of alles weer op het spel wilden zetten.⁶⁶ Opvallend genoeg publiceerde Donker zijn ontslagbrief direct in de *Staatscourant*.

Donkers ontslagaanvraag sorteerde effect. De Haagse politiedirecteur Ampt noteerde dat deze voor het publiek onverwacht kwam. De beslissing van de minister ‘verwekt hier enige sensatie, welke, volgens berigten uit de provincien aldaar niet minder is’. Velen ‘uit alle standen der maatschappij’ hoopten dat Donker zijn verzoek zou intrekken en waren voornemens om petities naar de koning te sturen. ‘Onder Zijn Ministerie’, voegde Ampt hieraan toe, ‘heeft kalmte de overhand gehouden.’ Enkele burgers wilden zelfs verder gaan: ‘Sedert eenige dagen is er sprake van eene serenade, den Heer Donker togedacht.’⁶⁷ Er werden inderdaad petities naar de koning gestuurd. In één daarvan werd gesteld dat Donker de enige was die in tijden van ‘uiteenlopende meeningen en verlangens’ de mogelijkheid had om het ‘staatsgebouw zoodanig te helpen herstellen’ dat rust en orde bewaard bleven.⁶⁸ Donker ontving volgens een krant ‘talrijke bezoeken, ook van vele aanzienlijke personen, die zich moeite geven, ten einde hem te bewegen, om op zijn genomen besluit terug te komen’.⁶⁹

Willem II leek niet voornemens om op Donkers ontslag in te gaan. In een brief aan zijn vrouw Anna Paulowna liet hij weten dat hij de minister niet kon missen. Donker bedaarde de gemoederen en daarom had hij hem nodig. Zolang de nieuwe grondwet nog geen feit was, zou hij hem niet laten gaan.⁷⁰ Op 4 augustus dankte de koning Donker per brief voor het herstellen van de rust en het bewaren van de orde. Hij vond dat op de ingeslagen weg verdergegaan moest worden. Eerst moesten de beide Kamers de nieuwe grondwet aangenomen hebben, tot die tijd was eensgezindheid het belang-

rijkste en mocht Donker niet vertrekken. Na het ontvangen van de brief had Donker een ontmoeting met de koning en legde hij zich bij diens standpunt neer.⁷¹ Donker was ondertussen overigens gewoon bij alle ministerraden aanwezig geweest. De ministers reageerden verheugd op zijn aanblijven.⁷² Ampt constateerde opgelucht dat het intrekken van de ontslagaanvraag de publieke opinie positief beïnvloedde. Hij bemerkte wel dat er een partij bestond die met lede ogen aanzag dat Donker de steun van de koning bleef behouden. Deze partij, zo meldde de politiedirecteur opgetogen, was echter een kleine minderheid. ‘De grote meerderheid van den Natie, die het staatkundig sijstema van Donker Curtius aankleven’, bleek tevreden met de rust die hij had gebracht.⁷³

Ook vanuit literaire hoek kreeg Donker bijval. De Maastrichtse letterkundige Auguste Clavereau schreef Donker een brief waarin hij zei dat het ‘onsterfelijke werk’ dat Donker sinds het toetreden tot het ministerie had verricht, hem had geïnspireerd tot het maken van een gedicht in het Frans. Hij noemde Donker hierin een ‘verlicht minister’ met de nodige moed, door de koning uit ‘het beste talent’ gekozen, die met een ‘liberale hand krachtig de oude majesteit van de staat beschermde en versterkte’.⁷⁴ Het elf strofen tellende gedicht liet Clavereau afdrukken, nota bene in het *Journal de la Haye*, de voormalige regeringskrant, waartegen Donker eerder zo had geageerd.⁷⁵ De dichter Samuel Johannes van den Bergh schreef Donker ongeveer tegelijkertijd een gedicht. Uit zijn mond liet hij Nederland Donker aansporen vooral op zijn post te blijven.⁷⁶

Veel conservatieven keurden Donkers handelwijze af. Begin augustus werd onder het pseudoniem Severus een afkeurende brochure gepubliceerd. Achter deze schuilnaam zat Johannes Bakker Korff, referendaris bij het ministerie van Binnenlandse Zaken. Hij verbaasde zich erover dat Donkers ontslagbrief openbaar gemaakt was, maar verbond hier geen conclusies aan. Hij vond Donkers ontslagaanvraag onzinnig. De Eerste Kamer deed nu juist waarvoor hij, zelfs in de ogen van Donker, bedoeld was. Severus haalde Donkers woorden aan – dat de Eerste Kamer zijn bestaansrecht niet ontleende aan het stichten van het goede, maar het voorkomen van het kwade – en betoogde dat de senaat zich prima van zijn taak gekweten had. De senaat had Donkers voorstellen getoetst aan de wet, en aangezien er nog geen nieuwe wetten waren, hadden de leden de ontwerpen terecht verworpen. Als een minister elke keer wanneer een wet niet door de Kamers kwam aftrad, betekende dit een constant komen en gaan van bewindspersonen. Hij vroeg zich hardop af of Donker door de conservatieve tegenstand niet bevreesd was geworden dat de grondwet niet zou worden aangenomen. Hiermee gaf hij een verkeerd voorbeeld. Donkers ontslag zorgde voor tweedracht, net op het moment dat eensgezindheid nodig was.⁷⁷

Olivarius was verheugd over het aangekondigde aftreden van Donker, niet omdat hij persoonlijk iets tegen hem had – Donker was ‘een goedhartig

man' en hij prees zijn 'vlugheid van verstand en gemakkelijheid van spreken' –, maar vanwege zijn optreden als minister. Liever had hij gezien dat Donker een paar weken gewacht had, wanneer de herziening van de grondwet een feit zou zijn geweest. Hij was afgetreden om een futiliteit. Deze 'neiging tot ophef' maakte Donker juist ongeschikt als minister. Het openbaar maken van de ontslagaanvraag – deze had geheim horen te blijven, Olivarius kon alleen maar gissen naar de reden hierachter – was een bewijs van zijn ongeschiktheid. Donkers verwijt dat de Eerste Kamer behoudzuchtig was, wierp Olivarius verre van zich: het waren geen staatkundige wetten die in stemming waren gebracht en ook in de Tweede Kamer hadden hervormingsgezinde leden zich tegen de beide voorstellen gekeerd. Hij verweet Donker grote woorden rondom bezuinigingen te gebruiken, vooral in zijn rede van 13 mei, terwijl hier in de grondwet niets over terug te vinden was. Olivarius concludeerde dat Donker 'van het vaandel is geloopt op het oogenblik, dat er slag geleverd moet worden'.⁷⁸

De ontslagaanvraag van Donker wekte bij de Eerste Kamerleden 'uiterste bevreemding'. Volgens de leden had het afstemmen van de beide wetsontwerpen

'aan genoemden Minister aanleiding [...] gegeven, om den Koning en de Natie in een verkeerden waan te brengen ten aanzien van de denkwijze en het gedrag van de Kamer, door het doen voorkomen even als of zij de eerste stappen tot bezuiniging zoude hebben belemmerd, en zich zoude hebben aangesloten aan hen, die hun stelsel van behoud thans in een stelsel van tegenstand tegen alles wat naar hervorming gelijkt, hebben doen overgaan'.

De Kamer voelde zich hierboven verheven. De leden benadrukten dat ze de ontwerpen om inhoudelijke redenen hadden verworpen en dat ze zich door Donker geen valse motieven voor afwijzing lieten aanwrijven. De senatoren voelden zich genoodzaakt deze ferme reactie te drukken en onder de Tweede Kamerleden te verspreiden. De grondwet wilden ze op inhoud beoordelen.⁷⁹

Het openbaar maken van Donkers ontslagaanvraag aan de koning kan passen in zijn wens om bij het besturen zo veel mogelijk openbaarheid te betrachten. De correspondentie tussen koning en ministers bleef na maart 1848 echter vertrouwelijk, veel aannemelijker is het daarom dat het daadwerkelijk de intentie was dat het publiek Donkers overwegingen kende en dat het de bedoeling was om reacties uit te lokken. Donker wist dat zijn positie op dat moment min of meer onbetwist was. Tegenstand had hij wel, maar zelfs de meest verstokte conservatieven wilden het liefst dat hij aanbleef, aangezien zij niet wisten of de teruggewonnen rust en orde weer verstoord konden worden. Donker realiseerde zich dat de grondwet snel in

stemming kwam. Het eventueel wegstemmen van het voorstel zou desastreus gevolgen hebben. Niet alleen was het werk van de herzieningscommissie dan voor niets, ook de meewind die de liberalen door de opstanden van maart 1848 hadden, werd zo direct tenietgedaan. Donker had er belang bij duidelijk te maken dat er geen andere optie was dan met hem mee te gaan. Door te dreigen met aftreden had hij getoond dat elk alternatief slechter was. De koning wilde eveneens dat de grondwet door beide Kamers aangenomen zou worden. Of Donker de strategie om zijn positie te versterken alleen uitdacht of dat het een vooropgezet plan met Willem II was, is niet met zekerheid te zeggen, hoewel het bevreemding zou wekken als deze laatste hiervan niet op de hoogte was geweest. De *Vlissingsche Courant*, die zich verheugde over de ontslagweigering, vermoedde al dat achter de aanvraag een plan zat. Donker had ‘door eenen beslissenden stap eene leiding aan de zaak [...] gegeven’. Na het wegstemmen van de beide wetten door de Eerste Kamer vreesde de krant dat het grondwetsontwerp zou volgen. De ontslagaanvraag van Donker en de duidelijke stellingname van de koning konden nu zorgen voor het redden van de constitutie.⁸⁰ Niet alle dagbladen juichten om de handelwijze van Donker. De *Nederlander*, een conservatieve krant, die later door Groen van Prinsterer werd overgenomen, verweet Donker een ‘Intimidatie-Systema’ opgezet te hebben. Dit systeem bestond eruit om ‘leden van de Staten-Generaal bang te maken’ met het schrikbeeld van een volksopstand. De Kamers hadden offers gedaan en deze waren ‘alleen daaraan te wijten, dat men zich door een schaduwbeeld heeft laten verschrikken’. De krant hechtte weinig aan de ‘intimiderende uitdrukkingen’ van Donker.⁸¹

Dat de grondwetsherziening geen gelopen race was, beseften de ministers terdege. De ministerraad besprak wat het kabinet moest doen als een Kamermeerderheid een of meer voorstellen zou verwerpen. Donker was hier stellig in. Hij meende dat:

‘indien een hoofdbeginsel afgestemd wordt, de Ministers niet kunnen aanblijven, zonder hunne zelfstandigheid geheel weg te werpen, en niet allen zich zelve, maar ook den Koning groot nadeel toe te voegen, dan het doen ontstaan van de meening, dat de geheele handeling slechts eene afgesprokene zaak was’.⁸²

Hier doelde hij ongetwijfeld op de kritiek die hem ten deel was gevallen na zijn door de koning geweigerde ontslagaanvraag twee weken eerder. Een dag later benadrukte Donker dat de enige twee mogelijkheden het aannemen van de grondwet of het aftreden van het ministerie waren, toegeven aan de Kamer was geen optie. Hij stelde:

‘dat het Ministerie den Koning een zeer slechte dienst zou bewijzen, door, bij verwerping van kardinale punten, b.v. van het III hoofdstuk, nieuwe concessie te doen. Het aanblijven zou alsdan altijd voor verkeerde uitlegging vatbaar zijn, en het Ministerie verliest hierdoor alle kracht; terwijl de Koning zou worden overgegeven aan eenige kleinen coterien, staande tegen over een groot gedeelte der Natie. Indien er een ontwerp wordt afgestemd, en de zaak is niet oogenblikkelijk te herstellen, dan is hij [*Donker, MvdW*] voor zich besloten zijne demissie te nemen, niet te vragen. Met den anderen weg wordt, naar zijn inzien, het Huis van Oranje op ’t spel gezet.’⁸³

Eerste behandeling in beide Kamers

De Tweede Kamer bepaalde de plenaire behandeling van het grondwetsontwerp op 16 augustus. Vanwege de vele wijzigingen bespraken de afdelingen het aangepaste voorstel nogmaals. De leden vonden de verkiezing van de Eerste Kamer door Provinciale Staten ‘eene wezenlijke verbetering’, omdat er nu een waarborg tegen te veel directe volksinvloed in de Tweede Kamer was. Wel vonden ze de criteria voor verkiesbaarheid te beperkt en leiden tot een ‘geldaristocratie’: niet alleen het vermogen van de kandidaat moest het criterium zijn. Aan de andere kant vonden de afdelingen het voorlopig kiesreglement het kiezersbestand door een lage census te veel oprekken. Daardoor zou ‘aan het verkiezingswerk deel genomen worden door ingezetenen, die wegens hunne opleiding in maatschappelijke betrekking niet geacht kunnen worden genoegzame waarborgen voor het goed vervullen de hun op te dragen taak aan te bieden’.⁸⁴ Thorbecke, die nog niet in de Kamer zat, had veel kritiek op hetgeen de regering van ‘zijn’ ontwerp had gemaakt. Hij verafschuwde Donkers hang naar algemene bepalingen, die volgens hem in teksten als ‘de wetten zijn onschendbaar’ – de basis voor het verbod op constitutionele toetsing door de rechter – naar voren kwam.⁸⁵ In de plenaire Kamer lieten diverse leden weten zich niet op alle punten in het grondwetsvoorstel te kunnen vinden – zo hadden verschillende van hen liever gezien dat de Raad van State en de Eerste Kamer afgeschaft waren om zo de gewenste bezuinigingen door te voeren –, maar ze lieten desalniettemin doorschemeren dat ze meer heil zagen in het aannemen van het voorstel dan in het verwerpen ervan. Loftuitingen voor Donkers werk waren er ook. Anemaet sprak zijn waardering uit voor de keus van ‘den verdienstelijken man’ als minister van Justitie ‘wiens moed en belangeloosheid gewigtige diensten heeft bewezen’. Bijzonder verheugd was hij dat Donker toch op de ministersstoel was blijven zitten, hoewel hij tegenwerking vanuit de Eerste Kamer had ondervonden.⁸⁶ Donker antwoordde dat de koning door zijn ontslagweigering ‘het vertrouwen gedu-

rende vier maanden in mij gesteld, bevestigde'. Niet hij, maar de koning had het volk achter zich. Hij was 'op den weg van hervorming slechts een werktuig in de hand des Konings'.⁸⁷

De Kamerleden waren blij met de veranderingen die de regering in het ontwerp had aangebracht. Veel van hen toonden zich toch geen voorstander van directe verkiezing van de Tweede Kamer en wilden een verkiezing met één trap. Het afschaffen van het recht van placet vond onder met name protestanten weinig bijval. Sommige leden hadden moeite met de volledige vrijheid van vereniging en vergadering. Donker nam hierop het woord. Hij betoogde dat van alle landen in Europa het juist in België en Nederland rustig was gebleven; bij de zuiderburen door een kiesrechtuitbreiding en in Nederland door de aankondiging van een grondwetsherziening. Hij voegde hier nog aan toe dat de koning volledig achter de ontwerpen stond en hier zelfs meer de hand in had gehad dan de Kamerleden konden vermoeden. In naam van de koning vroeg hij de parlementariërs een offer te doen 'tot nu toe vreemd in de geschiedenis [...] want door toe te stemmen in hetgeen in deze voorstellen voorgedragen is, zult gij u zelven dooden'. Hier stond wel wat tegenover: als de leden de grondwet zouden aannemen 'dan zult ge u zelven in de harten uwer medeburgers eene eerzuil gesticht hebben, onvergankelijker dan de standbeelden van marmer of metaal'.⁸⁸

Daarna vingen de debatten over de afzonderlijke wetsontwerpen aan. Bij het eerste wetsvoorstel pareerde Donker de geopperde bezwaren: zo verdedigde hij het opnemen van de bepaling over de vrijheid van vereniging in de grondwet, omdat deze anders een 'ligchaam zonder geest' zou worden. De behandeling van de tweede wet concentreerde zich bijna geheel op de vraag of de Raad van State een nuttig orgaan was en of deze al dan niet moest worden afgeschaft. Een van de Kamerleden verwees naar de *Proeve* van Donker uit 1840, waarin hij nog voorstander van afschaffing was. Donker betoogde dat niet zomaar één staatsinstelling uit het ontwerp weggehaald kon worden en dat de Raad van State wel degelijk nut had. Dit laatste had hij pas ondervonden tijdens zijn ministerschap en hij verklaarde dat dit logisch was omdat de raad 'volstrekt niet naar buiten werkt'. Hij erkende dat hij op zijn mening was teruggekomen.⁸⁹

Donker realiseerde zich de importantie van de discussie over de directe verkiezingen: 'Met dat 111de ontwerp zal de geheele grondwets-herziening staan of vallen, en eerst daarbij zal het vraagstuk der vertegenwoordiging, waarin de ontbindbaarheid der Kamers ingeweven is, beslist worden.' Op instigatie van een aantal Kamerleden werd de stemming over het tweede wetsontwerp daarom uitgesteld tot na de beraadslaging en stemming over het derde voorstel. Bij de Kamerleden bleven veel bezwaren bestaan, in het bijzonder over de directe verkiezingen voor de Tweede Kamer en het verkiezen van de Eerste Kamer door Provinciale Staten. Na een debat dat meer dan twaalf uur duurde, merkte Donker op dat de regering nooit had beweerd



*Het portret van Donker op de ministersgang van het ministerie
van Justitie en Veiligheid*

dat dit voorstel volmaakt was, maar dat het ‘in de gegeven omstandigheden als het beste te beschouwen is’. Hij beet de Kamerleden nog toe: ‘niets is gemakkelijker dan zwaarigheden te opperen’. Bovendien zou de bevolking door het invoeren van verkiezingen met één trap direct weer om een grondwetsherziening vragen. Donker schetste het politieke landschap waarmee de grondwet rekening moest houden: ‘Er bestaan hier te lande drie partijen [...] die staatkundige meeningen vertegenwoordigen: [...] die van het behoud, die van gematigden vooruitgang en die van snellen vooruitgang.’ Hij liet doorschemeren zijn regering onder de tweede categorie te plaatsen. Juist vanwege het bestaan van deze partijen was de ontbindbaarheid van de Eerste Kamer essentieel. Zo niet, dan kon een nieuwe regering de Eerste Kamer alleen meekrijgen door telkens het aantal leden te verdubbelen. Donker had het liefst gezien dat ook de Eerste Kamer rechtstreeks zou worden gekozen, maar hij had zijn denkbeeld geofferd. Op het bezwaar dat de onontbindbare Provinciale Staten weer dezelfde afvaardiging naar de Eerste Kamer zouden sturen, antwoordde Donker dat hij hier niet zo’n gevaar in zag, ‘omdat ik het beter acht twee ja zelfs drie ministerien op te offeren, dan tot eene ontbinding der Kamers over te gaan’. Na een lang debat werd het cruciale voorstel toch met een behoorlijke meerderheid aangenomen.⁹⁰

Het vierde ontwerp, over de inrichting van de Provinciale Staten en gemeentebesturen, ontmoette veel kritiek van Kamerleden, die vonden dat het te veel ingreep in de uitvoerende macht van de koning. De Kempnaer voerde namens de regering het woord. Het vijfde ontwerp, over de justitie, lag wel geheel op Donkers terrein. Hij verdedigde de bepalingen over het briefgeheim en de schadeloosstelling bij onteigening. Deze laatste moest vooraf bepaald worden, omdat de grondwet een ‘onbeperkten eerbied koestert voor het regt van eigendom’. Ten slotte liet Donker weten dat wat hem betreft de rechtelijke macht conflicten tussen deze en de uitvoerende macht moest oplossen, een onderwerp waar hij zich al vanaf 1825 expliciet over had uitgesproken. Donkers betoog was succesvol: de Kamer nam het ontwerp met algemene stemmen aan.⁹¹

Een aantal Kamerleden was bij de behandeling van het ontwerp over de godsdienst kritisch op het afschaffen van het recht van placet. Door een uitgebreide verdediging van de ministers Van Heemstra en Lightenvelt nam de Kamer het voorstel met ruime stemmen aan. Geen discussie was er over de financiële artikelen. De voorstellen met betrekking tot de defensie leidden tot opmerkingen van de Kamer, onder andere over de verplichte zeedienst. Minister Rijk van Marine pareerde de kritiek, maar kwam de volgende dag wel met een marginale wijziging. Het negende ontwerp, over de waterstaat, zorgde voor wat discussie over de positie van waterschappen, maar werd aangenomen. Bij de artikelen over het onderwijs en armbestuur toonden enkele Kamerleden zich kritisch over de voorgestelde vrijheid van onderwijs. Donker antwoordde dat deze vrijheid een logische consequentie

van het recht van vereniging en de vrijheid van godsdienst was: 'ik kan mij eene volkomene vrijheid van geloofsbelijdenis en vereeniging niet denken zonder de vrijheid van onderwijs. Het een kan niet zonder het ander bestaan.' Hij vroeg de protestantse opposanten van het artikel of ze ook tegen de vrijheid van onderwijs zouden zijn geweest als ze onder een katholiek bewind hadden geleefd. De afwezigheid van de vrijheid van onderwijs had volgens Donker in de dertig jaar ervoor geleid tot dwang, en dwang leidde tot scheiding en onverdraagzaamheid. Tegelijkertijd benadrukte Donker dat de overheid overal voor voldoende openbaar onderwijs zou zorgen.⁹²

In de avondvergadering, die het wetsontwerp over toekomstige grondwetsherzieningen besprak, verdedigde Donker de bepaling dat bij een wijziging twee derde van de Kamer akkoord moest gaan. Hij pleitte voor het ontbinden van de Kamer bij een wijziging: als de kiezers het besluit van de Kamer onderschreven, werden de Kamerleden direct herkozen, zo niet, dan vertolkten ze de wil van de bevolking niet. Het ontwerp werd met slechts één tegenstem aangenomen.⁹³ Daarna kwam het laatste voorstel, dat enkele additionele artikelen inhield, aan bod. De Kempenaer pareerde de geopperde kritiek en het wetsvoorstel werd met ruime stemmen aangenomen. Daarmee was de eerste horde in de grondwetsherziening genomen.⁹⁴

Nadat de Eerste Kamer twee van zijn wetten had weggestemd, maakte Donker zich zorgen over het conservatisme van de senaat en het mogelijk afwijzen van de grondwetsherziening. Daarom achtte hij 'het volstrekt noodzakelijk na het gebeurde in de 1^{ste} Kamer die Kamer weder voltallig te maken en aan te vullen met zoodanige leden waarop men in deze gewigtige omstandigheden zoude kunnen rekenen'.⁹⁵ Hierop benoemde de koning vijf nieuwe leden, onder wie de 77-jarige graaf Van der Duyn van Maasdam, die nog lid was geweest van het driemanschap in 1813.⁹⁶

Toch bleek de Eerste Kamer ook met de personele wijzigingen aanmerkelijk conservatiever dan de Tweede Kamer. Bij de behandeling van de ontwerpen in de drie afdelingen werd zelfs aangetekend dat sommige leden de oude grondwet verkozen boven het aanhangige voorstel. In de combinatie van vrije vereniging en vergadering en directe verkiezingen met kiesrecht 'aan weinig gegoede ingezetenen toegekend' zag de Kamer een gevaar. Tekenend was de reactie van een van de senatoren die zich weliswaar voor directe verkiezingen, maar tegen een lage census uitsprak. Hij was bang dat het gewone volk vooral vertegenwoordigers koos die lage belastingen zouden beloven. Niet verrassend liepen de leden te hoop tegen de instelling van een 'hoogst zwakke en gebrekkige Eerste Kamer'. Het afschaffen van de heerlijke rechten zonder compensatie – veel Eerste Kamerleden bezaten zulke rechten – viel niet in goede aarde. De verbeteringen die de regering in het ontwerp had aangebracht werden wel positief ontvangen. Nog steeds hadden veel Eerste Kamerleden grotere of kleinere bezwaren, maar 'zij [...] vermeenen in de tegenwoordige gesteldheid der zaak daarin geene reden meer vinden om de wets-ontwerpen af te stemmen'.⁹⁷

Op 5 september debatteerde de senaat plenair. Niet minder dan zeven-tien van de 26 leden voerden in twee dagen tijd het woord over de algemene uitgangspunten. Namens het kabinet reageerden Donker en De Kempenaer. Donker nam daarnaast de beantwoording van zes van de twaalf wetsontwerpen op zich. Dit betroffen onder meer de eerste drie voorstellen, die ook de Tweede Kamer fel bekritiseerde had. Het derde wetsontwerp – over de invoering van de directe verkiezingen en de nieuwe samenstelling van de Eerste Kamer – stuitte op de meeste weerstand. Na negen sprekers en een reactie van Donker bleef de stemming onbeslist: dertien senatoren stemden voor, dertien stemden tegen. De vergadering werd hierop een halfuur geschorst.⁹⁸ In dat halve uur overtuigde Willem II de conservatieve, maar bovenal aan de koning loyale baron Van Brien en van de Groote Lindt om toch voor te stemmen.⁹⁹ Hierdoor nam de senaat bij de heropening van de zitting met veertien tegen twaalf stemmen het voorstel aan. De rest van de wetsontwerpen kon op een ruimere meerderheid rekenen. Alleen bij de stemming over het voorlopig kiesreglement nam de spanning nog toe: dit ontwerp werd uiteindelijk met een kleine meerderheid van vijftien voor en elf tegenstemmers aangenomen.¹⁰⁰

Tweede behandeling in beide Kamers

Voor de samenstelling van de Dubbele Kamer waren 58 buitengewone leden verkozen, die op 18 september in de Kamer werden geïnstalleerd.¹⁰¹ De Kamerleden waren zich ervan bewust dat ze alleen konden instemmen of afwijzen en geen wijzigingen mochten aanbrengen. De afdelingen oordeelden milder over de ontwerpen dan in eerste instantie de Tweede Kamer had gedaan: zo waren de leden tevreden met de aanpassing dat het koninklijk jaarinkomen bij een nieuwe vorst werd herzien en waren ze niet langer voor de volledige afschaffing van de Raad van State. Toch bleven ze kritisch, bijvoorbeeld op het punt dat alleen de hoogte van de betaalde belasting criterium was voor de verkiesbaarheid in de Eerste Kamer.¹⁰²

Op 2 oktober vingen de plenaire beraadslagingen in de Dubbele Kamer aan. Voor elk van de twaalf voorstellen was een drievierdemeerderheid nodig. Dit betekende dat van de 116 leden er voor elk ontwerp ten minste 87 voorstemmers moesten zijn. Dit besef was bij de afgevaardigden doorgedrongen en de verantwoordelijkheid die op hun schouders rustte werd algemeen gevoeld. Veel leden hadden kleinere of grotere bezwaren, maar gaven aan in het landsbelang toch voor te stemmen. Het liberale Deventer Kamerlid Van Loghem riep zijn medeleden zelfs actief op om hun bezwaren overboord te zetten en de wijzigingen aan te nemen.¹⁰³ De Dordtse liberaal Lotsy gaf Donker een compliment over zijn optreden in de voorbije maanden. In tegenstelling tot Thorbecke kon hij zich wel vinden in de nieuwe

grondwet. Snerend merkte hij op: ‘Zoo schijnt het te blijken dat men hooggeleerd in theorie en tegelijk volslagen vreemdeling in de practijk kan zijn.’ De Gorinchemse liberaal Boxman benadrukte dat de voorliggende grondwet het midden hield tussen alle verschillende visies en stromingen en prees de ‘welwillenden transactie-geest [van] tegenoverstaande partijen’. Een aantal Kamerleden dat al aan de behandeling in augustus had deelgenomen en toen tegenstemde, verklaarde nu voor te zijn. Duymaer van Twist reedeneerde dat eerder zonder veel vertraging een nieuw voorstel gemaakt had kunnen worden, maar dat een gewijzigd ontwerp nu weer langs alle Kamers moest. ‘Het belang des lands’, zo oordeelde hij, ‘vorderde vroeger bij de enkele Kamer mijn *tegen*, thans daartegen mijn *voor*.’¹⁰⁴

Een enkel tegengeluid was eveneens te horen. De conservatieve Leidse hoogleraar Cock meende dat het herzieningsproces aan de meeste burgers voorbij was gegaan en dat zij vooral geïnteresseerd waren in lagere belastingen. In zijn ogen was het schrikbeeld van massale onrust bij het wegstemmen van de herzieningsvoorstellen een onterechte voorstelling van zaken. Cock nam zich voor om de twaalf ontwerpen op hun eigen merites te beoordelen en stemde uiteindelijk tegen zeven voorstellen. Van Dam van Isselt meende daarentegen dat het zonder nieuwe grondwet gedaan zou zijn met de kalmte omdat ‘bij den naderenden winter en bij de duurte der levensmiddelen, zij, die er belang bij hebben onrust te verwekken, hunne pogingen daartoe zullen aanwenden’. Hij zag niet welke regering als alternatief moest aantreden. De Zwolse liberale afgevaardigde Sloet tot Oldhuis verklaarde zich tegen een aantal wetsontwerpen, maar verzekerde dat dit niet moest worden gezien als ‘een votum van mistrouwen jegens de tegenwoordige ministers’.¹⁰⁵ Veel leden vonden het daarnaast jammer dat de grondwet niet voorzag in de ‘bezuiniging en vereenvoudiging’ waar Donker in zijn rede op 13 mei over had gesproken.

Donker hield in zijn antwoord de leden voor dat ‘elke stem [...] voor drie [zou] gelden’. Hierbij refereerde hij uiteraard aan de benodigde gekwalificeerde meerderheid. Alle leden die zich tegen een of meer ontwerpen hadden verklaard, hield hij de vraag voor of ze de natie nu een dienst bewezen met hun tegenstem. Hij opperde dat bij het wegstemmen van de grondwet er ‘welligt eene toekomst van rampen en onheilen’ in het verschiet lag. Donker ontkende overigens dat de grondwet door uitruil tot stand was gekomen: ‘er is alleen toegegeven waar dit kon en mogt’. Hij benadrukte dat het tijdelijke ministerie ‘bepaaldelijk en ik zou haast zeggen uitsluitend geroepen was’ om de grondwetsherziening te bewerkstelligen. Donker leek hier zijn eigen bezuinigingsopdracht van 13 mei te ontkennen. Hij zag niet hoe de grondwet hieraan kon voldoen: ‘Instellingen, die tegen elkander opwegen, zijn niet goedkoop; vrijheid, zoo als onze tijd die eischt, kost geld.’¹⁰⁶

Op het derde wetsontwerp, dat de directe verkiezingen voor de Tweede en de indirecte voor de Eerste Kamer regelde, was de nodige kritiek. Een

aantal Kamerleden vond dat de verhouding tussen democratie, monarchie en aristocratie in het grondwetsontwerp te veel doorschoot naar het eerste. Daarnaast zou Donker geen sterk punt hebben met zijn bewering dat hij het tweede element versterkte en meenden de leden dat het derde er helemaal bekaaid vanaf kwam. Donker reageerde direct. Hij erkende dat op elk kiesstelsel kritiek geleverd kon worden, maar dat het nu ging over de vraag of het voorliggende ontwerp beter was dan het bestaande getrapte kiesstelsel. Aangezien hij dat laatste niemand hoorde verdedigen, moedigde hij iedereen aan om voor te stemmen. Aan zijn pleidooi voor directe verkiezingen voegde hij daarnaast nog twee argumenten toe. Door burgers kiesrecht te geven zou ten eerste 'bij allen het gevoel [worden] opgewekt om de burgerplichten met genoeg te vervullen'. Ten tweede, zo verklaarde Donker met bombast, 'zal leven en werkzaamheid ontstaan en de ondernemingsgeest onzer voorvaderen onder ons weder aangewakkerd worden'. Na verloop van tijd had dit grote maatschappelijke voordelen: rust en eigendom zouden geëerbiedigd blijven. Voor wat de samenstelling van de Eerste Kamer betrof, concludeerde Donker dat hij vanuit de Dubbele Kamer veel verschillende standpunten te horen had gekregen: van afschaffing tot aan benoeming door de koning. Onder verwijzing naar de ideeën van Benjamin Constant herhaalde hij zijn eerdere standpunt dat hij de senaat als een 'dam' zag tegen de grillen van de Tweede Kamer en dat deze ontbindbaar moest zijn. Donker beaamde dat er talentvolle en verdienstelijke mannen in de Eerste Kamer moesten zitten, maar benadrukte dat dit subjectieve begrippen waren: 'de Regering heeft geen ellemaat noch gewigt voor de bepaling daarvan weten te vinden'. De verkiezing uit de duizend hoogst aangeslagenen was dan de meest logische optie: 'de allergeeuesten van den lande', 'wetenschappelijke en kundige mannen' met 'eene uitstekende opvoeding', waaruit de Provinciale Staten ook nog een selectie mochten maken. Nedermeijer van Rosenthal verklaarde op basis van het betoog van Donker nu voor het ontwerp te stemmen. De meerderheid was bij dit voorstel het krapst: er waren 92 voorstemmers waar er dat ten minste 87 hadden moeten zijn.¹⁰⁷

Donker verdedigde daarna nog het wetsvoorstel met betrekking tot de justitie, waar hij het wederom opnam voor het eigendomsrecht en zich tegen 'administratieve jurisdictie' uitsprak. Hij voerde het woord bij het herzieningsvoorstel over het onderwijs en het armbestuur. Bij die gelegenheid pleitte hij weer voor de bepaling over de vrijheid van onderwijs: 'Ik behoor niet tot die halve vrijzinnigen, die aan gelijkdenkenden als zij, vrijheid toestaan en die aan andersdenkenden weigeren.' Bij de discussies over de bepalingen over toekomstige grondwetsherzieningen nam Donker andermaal het woord en verdedigde hij de benodigde gekwalificeerde meerderheid en de ontbinding van de Kamers. Later die dag behandelde de Dubbele Kamer het twaalfde en laatste van de wetsartikelen. Nadat De

Kempenaer namens het kabinet antwoord had gegeven op de vragen van de Kamer wilde het lid Van Harencarspel het woord voeren. Zijn medeleden was het genoeg en ze riepen luidkeels: ‘Stemmen! Stemmen!’ De Kamer ging met de laatste van de twaalf wetten akkoord, zodat ook de een-na-laatste hindernis in de grondwetsherziening was geslecht.¹⁰⁸

Vanwege de krappe meerderheid in de Eerste Kamer was het voor de tweede behandeling van belang om voorstanders van de herziening te benoemen. De koning vroeg twee senatoren, die zich beiden al langere tijd niet hadden laten zien, terug te treden. Vervolgens stelde hij twee loyale en liberale oudgedienden aan.¹⁰⁹ Op 10 oktober bespraken de drie afdelingen van de senaat de ontwerpen weer kort. Nieuwe argumenten werden daar niet gewisseld. Sommige conservatieve leden bleven benadrukken dat in de Dubbele Kamer ‘geen enkel lid bijna zijne onverdeelde goedkeuring aan de ontwerpen had geschonken’ en ‘dat de voorstellen eigenlijk niemand bevredigden’. Anderen wezen erop dat daartegenover stond dat een grote meerderheid de ontwerpen al had aangenomen. Eén Kamerlid wilde vóór de wetten stemmen ‘vooral uit aanmerking van de gevaren, die uit eene verwerping, naar zijn gevoelen, zijn te duchten’.¹¹⁰ De tweede plenaire bespreking in de Eerste Kamer leek na de goedkeuring van de Dubbele Kamer een formaliteit, maar toch roerden de tegenstanders zich weer. Donker reageerde namens de regering. De stemming over het derde wetsontwerp was het spannendst, maar het voorstel werd veel ruimer aangenomen dan een maand eerder. Wat hielp was dat de conservatieve baron Van Hugenpoth tot Aerdt, die zich bij de eerste behandeling tegen vrijwel alle ontwerpen had getoond, zich vergiste en vóór de wet stemde die directe verkiezingen mogelijk maakte.¹¹¹

Op 11 oktober tekende koning Willem II de nieuwe grondwet. Politie-directeur Ampt merkte op dat het aannemen ervan de stemming goeddeed: ‘De wenschen van de rustlievende ingezetenen zijn bevredigd, de herziening der grondwet is aangenomen!’¹¹² De ministers besloten om de gewijzigde constitutie in de *Staatscourant* van 14 oktober te publiceren. De officiële afkondiging zou twintig dagen daarna, op 3 november, plaatsvinden.¹¹³ De aangenomen versie verschilde op veel punten van het ontwerp dat de commissie op 11 april had voorgesteld. Ten opzichte van dat voorstel had de grondwet twaalf nieuwe artikelen, terwijl drie artikelen waren geschrapt. Van de resterende 187 artikelen waren er 61 inhoudelijk gewijzigd, 64 tekstueel aangepast en slechts 62 ongewijzigd aangenomen.

Op de dag van de afkondiging ontbond de koning de grondwetscommissie en benoemde Donker samen met De Kempenaer en Luzac tot Commandeur in de Orde van de Nederlandse Leeuw. Opvallend was dat Thorbecke en Storm, die beiden geen minister waren geworden en na 11 april uit beeld waren verdwenen, die onderscheiding niet kregen. Wel werden zij benoemd tot staatsraad in buitengewone dienst.¹¹⁴ Een briefschrijver in

het conservatieve dagblad *De Nederlander* concludeerde dat slechts weinigen in Den Haag het afkondigen van de grondwet met illuminatie vierden: alleen de huizen van Donker, De Kempenaer, Rijk en de liberale advocaat Metman zouden op de avond van die derde november verlicht zijn geweest.¹¹⁵

	Tweede Kamer	Eerste Kamer	Dubbele Kamer	Eerste Kamer
I <i>Van het Rijk en zijn inwoners</i>	18 augustus 48 voor, 8 tegen	6 september 20 voor, 6 tegen	4 oktober 96 voor, 17 tegen	11 oktober 20 voor, 6 tegen
II <i>Van den Koning</i>	19 augustus 47 voor, 9 tegen	7 september 16 voor, 10 tegen	5 oktober 100 voor, 14 tegen	11 oktober 19 voor, 7 tegen
III <i>Van den Staten-Generaal</i>	19 augustus 41 voor, 15 tegen	7 september 14 voor, 12 tegen	5 oktober 92 voor, 22 tegen	11 oktober 17 voor, 9 tegen
IV <i>Van de Provinciale Staten en de Gemeente-besturen</i>	21 augustus 39 voor, 17 tegen	7 september 23 voor, 3 tegen	5 oktober 100 voor, 14 tegen	11 oktober 24 voor, 2 tegen
V <i>Van de Justitie</i>	21 augustus Algemene stemmen	7 september Algemene stemmen	6 oktober 112 voor, 2 tegen	11 oktober 25 voor, 1 tegen
VI <i>Van de Godsdienst</i>	23 augustus 42 voor, 14 tegen	7 september 22 voor, 4 tegen	6 oktober 98 voor, 16 tegen	11 oktober 21 voor, 5 tegen
VII <i>Van de Financiën</i>	23 augustus Algemene stemmen	8 september Algemene stemmen	6 oktober Algemene stemmen	11 oktober Algemene stemmen
VIII <i>Van de Defensie</i>	24 augustus 50 voor, 6 tegen	8 september Algemene stemmen	6 oktober 110 voor, 4 tegen	11 oktober Algemene stemmen
IX <i>Van den Water-staat</i>	24 augustus 47 voor, 9 tegen	8 september 24 voor, 2 tegen	6 oktober 100 voor, 13 tegen	11 oktober 25 voor, 1 tegen
X <i>Van het Onderwijs en het Armbestuur</i>	24 augustus 52 voor, 4 tegen	8 september 23 voor, 3 tegen	7 oktober 108 voor, 5 tegen	11 oktober 22 voor, 4 tegen
XI <i>Van Veranderingen</i>	24 augustus 55 voor, 1 tegen	8 september 25 voor, 1 tegen	7 oktober 109 voor, 4 tegen	11 oktober Algemene stemmen
XII <i>Additionele artikelen</i>	24 augustus 40 voor, 16 tegen	8 september 15 voor, 11 tegen	7 oktober 92 voor, 21 tegen	11 oktober 17 voor, 9 tegen

Is het terecht om te stellen dat de rol van de Kamers slechts was ‘om gedwongen de constitutionele spreekbuis der vernieuwing te zijn’?¹¹⁶ Weliswaar werden alle ontwerpen uiteindelijk aangenomen, dit betekende niet dat de herziening vooraf een gelopen race was.

Donker heeft zich bij de behandeling van de grondwetswijziging zeer tactisch getoond. In de ministerraad onder Schimmelpenninck moesten hij en de zwakke Luzac zich verdedigen tegen een meerderheid van vier ministers die het ontwerp niet zagen zitten. Donker kon vertrouwen op de koning die de onwillige bewindspersonen toch probeerde te bewegen mee te gaan in de gewenste hervormingen. Na het vertrek van Schimmelpenninck en Nepveu en het aanstellen van meer hervormingsgezinde ministers – onder meer op voorspraak van Donker – was de ministerraad geen horde meer voor de ontwerpen. Ook de vlotte behandeling in de Raad van State was een een-tweetje tussen Donker en de koning. Daarna verdedigde Donker het ontwerp bij de behandeling in Tweede, Eerste en Dubbele Kamer met verve. Telkens wanneer Donker merkte dat Kamerleden hun stem lieten afhangen van de uitleg van de regering nam hij het woord en verdedigde hij het ontwerp. Hij hanteerde hiervoor verschillende strategieën. Allereerst beriep hij zich tegenover conservatieve Kamerleden op de koning. Hij benadrukte dat het de koning was die de grondwetswijziging wilde en dat het blijven vasthouden aan reactionaire denkbeelden in feite een schoffering van de vorst betekende. In het verlengde hiervan deed hij meerdere malen een beroep op vaderlandsliefde. Donker zei niet expliciet dat het verwerpen van de grondwet zou leiden tot onrust, maar hij liet telkens wel doorscheren dat het aan de tijdelijke ministers te danken was dat de rust en orde bewaard waren gebleven. Dit laatste zagen de Kamerleden eveneens. Bij moeilijke discussies voerde Donker aan dat nog veel in gewone wetten kon worden geregeld, zoals de beperking van de vrijheid van vereniging en vergadering. Om twijfelende Kamerleden gerust te stellen hield Donker hun voor dat bij de behandeling van deze wetten alsnog strenge bepalingen aangenomen konden worden. Op verschillende punten gaf Donker strategisch toe aan de wensen van de Kamer, met als duidelijkste voorbeeld de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer. Door de directe verkiezing van de senaat los te laten, kreeg Donker de directe verkiezing van de Tweede Kamer door het parlement. Voor conservatieven was de verzekering dat er ten minste één Kamer door middel van een getrapt systeem werd verkozen een waarborg tegen overijde volksinvloed. Het feit dat de senatoren zouden worden gekozen uit de hoogst aangeslagenen in de belastingen vormde een extra geruststelling.

Donker was een soort vaste liaison tussen kabinet en koning. Op het moment dat zijn collega's hem vroegen hoe de koning aankeek tegen de bepalingen in de grondwet die hem betroffen, legde Donker die aan hem voor.¹¹⁷ De samenwerking met Willem II werd het duidelijkst toen hij merkte in de Eerste Kamer zwak te staan. Door het indienen van zijn ontslag en de hoogstwaarschijnlijk afgesproken weigering van de koning kon hij sterker aan de grondwetsdebatten beginnen.

Donker was als minister zoals hij als advocaat en publicist was geweest:

rap van pen en tong, joviaal, ad rem, ongedurig en in zekere mate eigenwijs. Criticasters verweten dat door Donkers ijver op wetgevingsgebied de zorgvuldigheid in het gedrang kwam. In de zomer van 1848 deed de Eerste Kamer de wetten die geseling en brandmerken zouden afschaffen en die de vacatures in de provinciale hoven onvervuld lieten af als onvoldragen. De Kamerleden verweten Donker met halve voorstellen te komen, die voortlieten op mogelijk toekomstige wetgeving. Dat betekende nog niet dat Donker zomaar wetten indiende. Zo liet hij bijvoorbeeld blijken voorstander van juryrechtspraak te zijn, maar achtte het doen van een voorstel daartoe aan de Kamer ‘hoogst onvoorzigtig’.¹¹⁸ Over veel zaken voerde Donker het woord, des te opvallender is het dat hij zich nauwelijks over koloniale zaken uitliet. Het Nijmeegse antirevolutionaire lid Van Lynden verwonderde zich erover dat in de grondwetsdiscussies met geen woord werd gerept over de afschaffing van de slavernij, terwijl het garanderen van diverse vrijheden wel het centrale uitgangspunt van de herziening vormde.¹¹⁹

Het voorzitterschap van de ministerraad wisselde, maar Donker werd wel degelijk gezien als de belangrijkste figuur in de regering. De Bruns-
wijkse gezant Liebe viel het op dat Donker een belangrijke positie in de regering had en kwalificeerde hem als ‘ganz besonderes einflussreich’.¹²⁰ Het katholieke liberale Kamerlid Romme noemde Donker in augustus 1848 ‘voorzitter van den ministerraad’, terwijl die functie in die maand feitelijk aan De Kempnaer toekwam. En passant complimenteerde hij Donker nog door te stellen dat

‘het aan zijne onafgebrokene en onvermoeide pogingen te danken is geweest, dat de orde behouden, dat de rust bewaard is gebleven. Had, naar men verhaalt, Lodewijk Philips den raad opgevolgd van een zijner zonen, met de toestand des oogenblik in Frankrijk bekend [...] zat hij nog op zijnen troon en was de rust in Frankrijk behouden gebleven.’¹²¹

Impliciet gaf Romme dus aan dat het aan Donker was te danken dat Willem II nog op zijn troon zat!

Hoewel succesvol in zijn missie om de grondwet door het parlement te loodsen, viel het hem zwaar: ‘Wij hopen en wenschen, dat nooit meer eene dergelijke ruime grondwets-herziening als de tegenwoordige zal behoeven plaats te hebben.’¹²² De omvang van de herziening van 1848 zou inderdaad lang niet geëvenaard worden. Dat nam niet weg dat Donker het in het halfjaar dat volgde nog erg lastig zou krijgen.



PROCLAMATIE.

WIL WILLEM III, BIJ DE GRATIE GODS, KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU, GROOT-HERTOG VAN LUXEMBURG, ENZ. ENZ. ENZ.

Geliefde Landgenooten en Onderdanen van alle Rangen en Standen !

Door het afsterven van Mijnen onvergetelijken Vader geroepen tot den Troon der Nederlanden, gevoel Ik diep het gewigt van de taak die op Mij rust.

Met het oog op God en vol vertrouwen op een Volk, dat zoo innig met Mijn Huis is verbonden, aanvaard Ik de Regering.

Mijne eerste behoefte was, hiervan, uit Mijne Residentie, openlijk bekendmaking te doen, ofschoon treurige en heilige pligten Mij onverwijd elders roepen.

WILLEM DE EERSTE nam het Souverein Gezag op, om het naar eene Constitutie uit te oefenen. WILLEM DE TWEEDE wijzigde, in overleg met de Vertegenwoordiging, de Grondwet naar de behoeften des tijds.

Mijne roeping zal het zijn, op denzelfden voet aan die Grondwet volledige werking te geven.

Ik reken, bij de vervulling van die roeping, op de getrouwe medewerking van alle grondwettige magten.

Ik bevestig alle ambtenaren, alle officieren van het leger, van de vloot en van de schutterij, van welken rang zij ook mogen zijn, in hunne betrekkingen.

Nederlanders! blijft getrouw aan de spreuk uwer Vaders: „Eendragt maakt Magt”, en zoekt met Mij de ware vrijheid in onderwerping aan de Wet.

Lasten en bevelen, dat de tegenwoordige Proclamatie zal worden afgekondigd in eene plechtige openbare zitting van den Hoogen Raad der Nederlanden, van de Provinciale Gerechtshoven en van de Arrondissements-Regtbanken, mitsgaders van de puije der raadhuizen van de hoofdplaatsen der provincien en der arrondissemerten, alwaar zij bovendien zal worden aangeplakt ter plaatse waar zulks aldaar gebruikelijk is, en eindelijk, dat zij in het *Staatsblad* zal worden geplaatst.

Gedaan te 's Gravenhage, op heden den 21sten Maart 1849.

WILLEM.

De Minister van Marine,

J. C. RIJK.

De Minister van Justitie,

D. DONKER CURTIUS.

De Minister van Buitenlandsche Zaken,

LICHTENVELT.

De Minister van Binnenlandsche Zaken,

J. M. DE KEMPENAEER.

De Minister van Oorlog,

VOET.

De Minister van Financien,

VAN BOSSE.

De Minister voor de Zaken der Hervormde en andere Eerediensten,

S. VAN HEEMSTRA.

De Minister van Kolonien,

G. L. BAUD.

De Minister voor de Zaken der Roomsche-Katholieke Eeredienst,

J. A. MUTSAERS.

Te 's Gravenhage, ter Algemeene Land-Druckery. Maart 1849.

*De door Donker voorbereide proclamatie waarin Willem III
het grondwettelijk koningschap accepteerde*