



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 MOEIZAAM MINISTERSCHAP

Alle tijdelijke ministers waren het erover eens dat bij de inwerkingtreding van de nieuwe grondwet het kabinet moest aftreden en de koning definitieve ministers moest benoemen.¹ Een week na dat moment sprak de ministerraad voor het eerst over de samenstelling van een dergelijk ministerie. Een vaste voorzitter werd niet wenselijk geacht.² In de kranten ontstond discussie of de tijdelijke ministers moesten aftreden of een definitief kabinet moesten vormen. De *Zeeuwsche Courant*, de opvolger van de aan Donker loyale *Vlissingsche Courant*, sprak onomwonden haar steun uit voor de regering. Donker was ‘de man van het oogenblik’, wiens naam ‘een geheel staatkundig stelsel uitdrukt’. Hij was nodig om de grondwet in de praktijk te brengen, hoewel de krant hierin ook een risico zag:

‘wanneer hij alleen naar zijn eigen belang wil te rade gaan, dan trede hij werkelijk hoe eer hoe beter af; hij zal immers een beroemden naam in de geschiedenis behouden en als de weldoener van het Nederlandsche Volk blijven aangeteekend, terwijl hij, bij langer aanblijven, gevaar loopt, in zoodanige moeilijkheden gewikkeld te worden, dat hij, althans tijdelijk, zou kunnen worden miskend’.

Zelfs de conservatieve krant *De Nederlander* wilde graag dat Donker bleef om zijn beloften na te komen. ‘Wij zijn niet te kleingeestig genoeg, om te wenschen dat hij aftrede, als hij werkelijk kans ziet, om de geopende uitzigten te verwezenlijken.’³

De ministerraad sprak op 20 november in meer detail over de personele invulling van de ministersposten. Helaas ontbreken notulen van deze vergadering. De meeste interim-ministers hielden hun portefeuille. Het kabinet werd aangevuld met de Tilburgse kantonrechter Jacobus Arnoldus Mutsaers, die tevens vanaf 1841 Tweede Kamerlid was, als minister van Rooms-Katholieke Eredienst.⁴ Bentinck keerde als ambassadeur terug naar Brussel en Lichtenvelt schoof door naar de post van Buitenlandse Zaken. Met de benoeming van Guillaume Louis Baud, neef van de in maart afge-



*Jacob Mattheus de Kempenaer, Donkers jeugdvriend en collega-minister
tussen 1848 en 1849. Foto Johan Hendrik Hoffmeister, ca. 1865*

treden minister Jean Chrétien Baud, op Koloniën was het kabinet compleet.⁵ Donker had eerder in 1848 nog verklaard nooit definitief minister te willen worden. Hij zei inderdaad in eerste instantie voornemens te zijn geweest om af te treden, maar stelde dat Willem II hem persoonlijk had overtuigd om te blijven. De koning wilde met name dat Donker de noodzakelijk geachte bezuinigingen die hij op 13 mei in de Kamer had ontvouwd door zou voeren. 'Op die herinnering moest ik mijn verlangen om ontslagen te worden, laten varen; een woord een woord, een man een man.'⁶

Op 21 november ontsloeg Willem II in één besluit alle interim-ministers en stelde hij de bewindspersonen van het definitieve ministerie aan.⁷ Op diezelfde dag benoemde de koning Donker, net als zijn collega-minister en medelid van de grondwetscommissie De Kempenaer, tot Ridder Grootkruis in Orde van de Nederlandse Leeuw, de hoogste civiele onderscheiding.⁸ Het is opmerkelijk dat Donker binnen een maand tweemaal werd bevorderd in dezelfde orde, nog opvallender is het dat hij als dank voor zijn verdiensten als interim-minister van Justitie een veel hogere decoratie kreeg dan voor zijn werk als lid van de grondwetscommissie. Het grootkruis staat in schril contrast met de minimale dankzegging die Thorbecke voor zijn verdiensten in 1848 ontving.

Activiteiten als minister

Naast de grondwetsherziening was er één ander onderwerp dat de agenda van de ministerraad in 1848 domineerde: de situatie in Limburg. Na de afsplitsing van België begon in die provincie een afscheidingsbeweging op gang te komen. Veel Limburgers hadden liever bij België gehoord. Tegelijkertijd werd het Hertogdom Limburg, met uitzondering van Venlo en Maastricht, in 1839 lid van de Duitse Bond als compensatie voor de verliezen van de Bond in Luxemburg. De Limburgers hadden zich altijd meer verwant gevoeld met de Belgen en minder met de Noord-Nederlanders. Veel protestantse Nederlanders keken op eenzelfde wijze naar de katholieke Limburgers. Het separatistische sentiment kwam weer naar de oppervlakte na de maartrevoluties in de diverse Duitse staten. Een Limburgs Kamerlid bracht eind maart naar voren dat Limburg verscheurd werd tussen de grondwet en Duitsland.⁹ Dit bleek niet onterecht. De staten van de Duitse bond mochten afgevaardigden kiezen voor het Frankfurter Parlement, een vergadering die een grondwet voor een nieuw te vormen Duitse eenheidsstaat zou opstellen. Limburg leverde eveneens twee afgevaardigden. Deze bleken warme pleitbezorgers voor afscheiding van het hertogdom.

De separatistische tendensen en de ontwikkelingen in Duitsland werden in Den Haag met argwaan bekeken. Dit betekende nog niet dat de regering daadkrachtig optrad. Donker bracht de ministerraad wel steeds op de

hoogte van berichten over onrust in het zuiden, maar veel reactie van de zijde van zijn collega's volgde daar niet op. Donker opperde aanvankelijk om een reactie van Willem 11 als hertog van Limburg uit te laten gaan. Hij stelde voor om enkele aanzienlijke Limburgers uit te nodigen om de situatie te bespreken. Uiteindelijk werd de ministerraad het wel eens over de benoeming van een commissaris die toezicht moest houden op de organisatie van de verkiezingen voor het Frankfurter Parlement. Toen deze Louis Beerenbroek echter een anti-Hollands liedje wilde verbieden, adviseerde Donker dit niet te doen. Hij wilde drukpersdelicten niet bestraffen en was bevreesd dat een krachtig optreden averechts werkte. Het verzoek van sommige gemeenten in Limburg om de Duitse vlag uit te steken moest volgens Donker worden gehonoreerd. Wel benadrukte hij dat onruststokers die zich schuldig maakten aan strafbare feiten gewoon vervolgd moesten worden. Ook pleitte hij voor steun aan een Nederlandsgezinde krant.¹⁰ Aan de ene kant was dit opmerkelijk, omdat hij in dezelfde periode aan Van Bevervoorde had laten weten dat hij het geen regeringstaak achtte om kranten te ondersteunen, aan de andere kant paste dit wel in de voorzichtige, *soft politics*-benadering van de Limburgse kwestie.

Op 19 juli besloot het Frankfurter Parlement dat Limburg zich moest afscheiden van Nederland en bij Duitsland moest aansluiten. Vooral de nieuw aangetreden minister De Kempnaer was fel in zijn reactie en pleitte voor ingrijpen. Donker was bereid meer concessies aan de Limburgers te doen, maar wilde de provincie niet zomaar opgeven. Hij was gekant tegen gewapend optreden, hoogstens achtte hij het indienen van een protest bij het Frankfurter Parlement opportuun, maar dan bij voorkeur zo gematigd mogelijk. Besloten werd om minister Lightenvelt als speciaal gezant namens de regering naar Limburg af te laten reizen om orde op zaken te stellen. De Kempnaer wilde ondertussen een van de Limburgse afgevaardigden laten vervolgen vanwege uitlatingen in het Frankfurter Parlement en zijn pogingen om Limburg af te scheiden, maar Donker zag hier niets in. Hij vond zijn optreden weliswaar 'onbetamelijk', maar meende dat een rechtsgrond voor vervolging ontbrak. Daarnaast wilde hij het anti-Nederlandse sentiment niet te veel aanwakkeren. Donker zag meer heil in het overreden van de Limburgers. Zo opperde hij om in de *Staatscourant* te publiceren wat de werkelijke bedoelingen van de regering in die provincie waren, om daarmee allerhande geruchten die de kop opstaken tegen te spreken. De Duitsers moest ingeprent worden dat de relatie met Nederland veel belangrijker was dan een 'ellendig strookje land als Limburg':

'Men moet dus aantonen 1. dat Deutschland weinig belang bij die Limburgsche strook heeft. 2. dat het veel belang heeft bij een vriendschappelijk verkeer met Nederland, waarop de natuur, welke zich aan geen grondwetten stoort, de rivieren doet uitwateren. 3. dat vooral thans

Nederland de hand aan Duitschland wil reiken. 4. dat die prul-kwestie over Limburg eene spanning zoude veroorzaken en werken op eene naauwe aliancie van Nederland met Frankrijk en Engeland, nadeelig voor Duitsland,’¹¹

Donker meende dat de meest succesvolle tactiek om de Limburgse kwestie op te lossen het toepassen van vertraging was. De gebeurtenissen in België in het najaar van 1830 nog vers op het netvlies, wilde Donker geen acties ondernemen die een afscheiding onafwendbaar zouden maken. Duitsland was wat hem betreft een ‘onregelmatige mogendheid, welke veel kracht heeft’. Omdat er nog een revolutie gaande was en zich nog geen stabiel bestuur had geïnstalleerd, wilde Donker niets onomkeerbaars ondernemen. Hij verwachtte eind 1848 dat het centrale bestuur snel zou instorten.¹² Dit gebeurde in mei 1849. Limburg bleef tot het einde van de Duitse Bond in 1866 lid, maar de dreiging van afscheiding was na 1848 niet meer zo groot. Donker toonde zich in de Limburgse kwestie terughoudend en afwachtend. Hem is verweten dat hij de zaak met een te lichtvaardig optimisme, een gebrek aan bezonnenheid en zonder staatkundig inzicht benaderde.¹³ Aan de andere kant kan juist gesteld worden dat Donker tactvol opereerde. Hij wist dat als het op een gewapend conflict aan zou komen Duitsland sterker was en een groot deel van de Limburgers zich tegen Nederland zou keren. ‘Een kleine staat’, zo was Donker van mening, ‘vindt alleen zijn kracht in waarheid en openhartigheid.’ Het was juist deze *soft power*-benadering die Limburg aansluiting bij Nederland zou doen houden.

Naast zijn aandacht voor de grondwetsherziening en Limburg, maakte Donker zich ook steeds weer sterk om bezuinigingen in het staatsapparaat door te voeren, zoals hij dat in zijn rede op 13 mei in de Tweede Kamer had aangekondigd. Zo opperde Donker in juni in de ministerraad of ‘overbodige’ ambtenaren eervol en met behoud van een deel van hun salaris konden worden ontslagen.¹⁴ In juli sprak hij in de Tweede Kamer uit dat hij als minister van Justitie zuinig wilde zijn, ‘omdat het mijn gevoelen is, dat elk minister in zijn departement minister van finantien moet zijn’.¹⁵ Nog voordat de grondwetsherziening een feit was, domineerden andere onderwerpen al de agenda van de ministerraad. De belangrijkste daarvan waren de begrotingswetten. Hoewel de ministers van mening waren dat bezuinigingskeuzes aan een definitief ministerie waren, probeerden ze wel zo veel mogelijk kosten te drukken. Zo stonden de discussies over onder meer de inrichting van de Raad van State, de Rekenkamer en de posten in het buitenland in het teken van bezuinigingen. Donker vroeg zich na de inwerkingtreding van de grondwet af of de Hoge Raad van Adel niet kon worden opgeheven, omdat er toch geen ridderschappen meer bestonden. Zijn ideeën met betrekking tot de hervorming van de rechtspraak ademen eveneens bezuinigingsdrift. In een ministerraad eind april verzuchtte Don-

ker al dat provinciale gerechtshoven maar helemaal afgeschaft moesten worden. Zelfs na het wegstemmen van zijn wet op het niet vervullen van opengevallen vacatures bij de hoven – in vergelijking met Donkers eigen ideeën nog een zeer gematigd plan – opperde hij weer een voorstel om de rechtspraak te reorganiseren en zo te bezuinigen.¹⁶ Toen eind oktober in de Kamer de staat van de financiën ter sprake kwam, liet Donker zich niet onbetuigd. Hij benadrukte dat op elk departement waar dit mogelijk was bezuinigingen waren doorgevoerd, ‘ofschoon daarvan geene groote vertoonning naar buiten gemaakt werd’. Hij erkende dat er pas op dat moment – na de afronding van de grondwet – over de echt grote bezuinigingen nagedacht kon worden. Toch waren zijn collega’s en hij daar ‘van den vroegen ochtend tot den late avond [mee] bezig’.¹⁷ Hierin liet Donker zien dat hij in ieder geval deels een bestuurder van de oude stempel was: net als zijn voorgangers toonde hij een ‘oude preoccupatie met de overheidsfinanciën’ te hebben.¹⁸ De resultaten van alle discussies over bezuinigingen rapporteerden de ministers op 13 november aan de koning. Ze konden in totaal ruim twee miljoen gulden besparen, onder meer door het inkrimpen van de Raad van State, het bezuinigen op de salarissen van gezanten in het buitenland, het terugdringen van defensie-uitgaven en de hervorming van rechtbanken en gerechtshoven. Op dat laatste punt gingen de ministers – ongetwijfeld met Donker als penvoerder – nadrukkelijk en uitgebreid in: de regering wilde niet voor niets ‘het justitiewezen [...] afbreken en opbouwen’. Het conservatieve dagblad *De Nederlander* vond Donkers hervormingsplannen veel te ver gaan: ‘tusschen te veel omslag en *table rase*, ligt een middenweg, en wij bezitten tot nu toe de overtuiging niet, dat onze Minister van Justitie den *tact* bezit, om dien middenweg te bewandelen’.¹⁹

Oude en nieuwe vrienden

Direct na zijn benoeming tot lid van de grondwetscommissie en minister van Justitie zat Donker op de positie waar hij zijn invloed kon uitoefenen en had hij niet zoveel meer aan de agitatie van de radicalen. Zeker na het Damoproer zag hij welke schade deze onruststokerij aan een liberale grondwetsherziening kon toebrengen. Toch bleef hij pal achter de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht staan. Toen de vermeende aanstichters van het Damoproer waren vrijgesproken, stuurde de Amsterdamse procureur-generaal Donker een brief waarin hij zijn verbazing uitsprak over de vrijspraak van de drie mannen. Donker antwoordde dat het vonnis hem evenzeer bevreemdde, maar dat de rechterlijke macht nu eenmaal gesproken had en dat deze uitspraak geëerbiedigd moest worden.²⁰

Donker was al te opruiige publicisten niettemin liever kwijt dan rijk. De Amsterdammer Jan de Vries, de uitgever van *De Hydra*, was tweemaal ver-

oordeeld voor een drukpersdelict en ging in cassatie bij de Hoge Raad.²¹ Donker zat met deze zaak in zijn maag. Hij schreef aan Van Maanen, procureur-generaal bij de Hoge Raad, dat De Vries snel het veld moest ruimen: 'dat zoude een zegen voor Amsterdam zijn'.²² Dat bleek niet het geval. Eind augustus vernietigde de Hoge Raad het vonnis tegen De Vries. Donker had overigens vooral contact met de radicalen die in Den Haag werkzaam waren, zoals Meeter en Van Bevervoorde. Er is geen bewijs dat hij directe lijnen had met Amsterdamse journalisten, onder wie De Vries. Maar ook voor Van Bevervoorde had Donker weinig mededogen.

Van Bevervoorde was na een tijd in België en Frankrijk verbleven te hebben eind 1848 weer in Nederland teruggekeerd. Hij had de eerste maanden in Parijs kunnen leven van de toelage die hij van de koning had ontvangen, maar al snel pakte hij de pen weer op en begon hij felle artikelen over de Nederlandse politieke situatie in Franse radicale bladen te schrijven. Het kabinet van Donker en De Kempnaer moest het ontgelden. Door tussenkomst van Van Andringa de Kempnaer kwam een overeenkomst tot stand. Van Bevervoorde zou ophouden met het publiceren van deze artikelen en hem werd namens de koning een nieuwe toelage in het vooruitzicht gesteld. Hij kon zich terug naar Nederland begeven, maar moest zich wel voor 21 november melden bij de procureur-generaal in Den Haag om alsnog zijn gevangenisstraf voor de belediging van Van Hall uit te zitten. Tegelijkertijd werd hem te verstaan gegeven dat hij de koning om gratie zou kunnen vragen. Dit gratieverzoek belandde voor advies op Donkers bureau. Van Andringa de Kempnaer raadde hem aan om het verzoek van een positief advies te voorzien, anders kon men denken dat Donker 'bevreesd' of 'wraakzuchtig' zou zijn.²³ Hij bracht het verzoek op 4 december ter tafel in de ministerraad. Zijn collega-ministers waren echter niet geneigd dit verzoek in te willigen en Donker verenigde zich met hun standpunt.²⁴ Hij meldde Van Andringa de Kempnaer dat Van Bevervoorde vroeg om een gunst 'welke de minister zich niet geroepen of gehouden acht aan den adressant te geven'.²⁵ De *Arnhemsche Courant* trok fel van leer. Het blad vond de afwijzing 'een droevig en betreurenswaardig blijk van eene onbegrijpelijke kleingeestigheid en bekrompenheid van gemoed'. Het besluit zou zijn ingegeven door 'personeele wrok' en Donkers 'gekrenkte eigenliefde', terwijl hij zich verschool achter de ministerraad om zijn eigen wens door te drukken. Het was daarom geen wonder dat de krant de spot dreef met Donkers 'burgerlijke zin' en zich hardop afvroeg of het ministerie wel 'waarlijk liberaal' was.²⁶ Van Bevervoorde had ondertussen weer de wijk genomen naar België. Hij keerde later nog wel terug naar Nederland, onder meer om zijn ter ziele gegane Democratische Vereeniging nieuw leven in te blazen, maar zonder succes. Hij zou in 1851 overlijden.²⁷

Daarentegen maakte Donker ook nieuwe vrienden. Zo werd d'Engelbronner, die onder Van Hall nog een geheim agent was die de radicale pu-

blicisten in de gaten moest houden, zijn ambtelijke steun en toeverlaat. Zelfs Anthon van Rappard, die Donker in februari 1845 nog kortaf liet weten dat Willem 11 zijn opvattingen over de grondwetsherziening niet deelde, werd een vertrouweling van Donker. Aan het einde van 1848 vroeg Donker hem hoe zijn verdiensten in het afgelopen jaar het beste beloond konden worden. Van Rappard wilde graag het Grootkruis in de Luxemburgse Orde van de Eikenkroon ontvangen, dat hij vervolgens inderdaad kreeg.²⁸ Jegens diegenen die hadden geholpen de grondwet door de Kamers te krijgen, was Donker goedgezind. Hij liet François Anemaet, zoon van Kamerlid en oud-negenman Anemaet benoemen tot kantonrechter in Gorinchem. Anemaet stond niet op de voordracht, maar Donker betoogde dat hij niet alleen al meerdere keren op andere rechttersposities gesolliciteerd had, maar dat hij bovendien verschillende keren was aanbevolen. Daarnaast zouden de veranderde tijdsomstandigheden voor hem pleiten.²⁹

De nieuwe Tweede Kamer

De nieuwe grondwet was aangenomen en dat betekende dat de Tweede Kamer voortaan direct werd verkozen. Eind 1848 konden de verschillende nieuwe kiesdistricten zich opmaken voor de verkiezingen. Er werd driftig gespeculeerd over mogelijke kandidaten. De rol van de Amstelsociëteit was intussen uitgespeeld, vooral omdat de vereniging in Amsterdam Floris van Hall naar voren had geschoven. Donkers neef Boudewijn scheen hieraan te hebben meegewerkt, dit tot woede van de Thorbeckianen.³⁰ Donker zelf werd genoemd als kandidaat in Delft.³¹ Kandidaten hoefden niet officieel voorgedragen te worden, kiesgerechtigden konden elke naam op het stembiljet schrijven. Zo kreeg Donker in Leiden één stem en wilde iemand in Vlaardingens zelfs dat Donker Eerste Kamerlid werd! Een serieuze kans kreeg hij in Den Haag en Gouda. In zijn woonplaats droeg de katholieke vereniging ‘De Toekomst’ Donker unaniem voor. Ook een vergadering van ruim 200 kiezers in Diligentia opperde Donker en Kamervoorzitter Willem Boreel van Hogelanden.³² Bij de verkiezingen op 30 november ging het inderdaad tussen beide kandidaten. Donker behaalde 182 stemmen, ruim 30 procent. Hij moest Boreel, die met ruim 59 procent van de stemmen de absolute meerderheid had behaald, voor laten gaan.³³ In Gouda was Donker eveneens in de race. Aanvankelijk stonden Luzac, Abram van Rijckevorsel en Donker op de voordracht. Luzac had wegens zijn slechte gezondheid bedankt. Thorbecke meende dat Van Rijckevorsel in Rotterdam kans maakte en zag daarnaast niets in een dubbelfunctie voor Donker. De Leidse hoogleraar had daarom zijn oud-student Gijsbert van der Linden naar voren geschoven.³⁴ Thorbecke zelf werd ook op de voordracht geplaatst.³⁵ Donker kreeg uiteindelijk 87 stemmen, net iets minder dan 14 procent. Vier kandi-

daten eindigden voor hem: Van der Linden, die na herstemming werd gekozen, Thorbecke zelf, de antirevolutionair Aeneas Mackay en Van Rijkevorsel.

Donker zou uiteindelijk toch gekozen worden, maar dan in het district Almelo. Bij de eerste verkiezingen aldaar namen H. Jacobson, president van de rechtbank, en Thorbecke het tegen elkaar op. Hoewel Jacobson met ruim 65 procent van de stemmen de absolute meerderheid had behaald, nam hij zijn verkiezing niet aan. Thorbecke was inmiddels al in Leiden tot Kamerlid gekozen. Een nieuwe stemming met nieuwe kandidaten was dus nodig. Dit bood aan velen de kans om alsnog in de Tweede Kamer te komen. Thorbecke wilde de Haagse advocaat De Pinto, een oud-leerling van hem, kandideren.³⁶ De strijd zou daarentegen gaan tussen twee lokale kandidaten – Van Riemsdijk en Van Diggelen – en Donker. Donker werd volgens de conservatieve krant *De Nederlander* aanbevolen om steun aan het bewind te geven en om zijn mening in de Kamer te laten doorklinken, ook indien het kabinet zou vallen.³⁷ Bij de verkiezing op 21 december zelf ontstond een relletje. De voorzitter van de kiezersvergadering stak zijn voorkeur voor Van Riemsdijk niet onder stoelen of banken. Een ander lid van de kiescommissie was daarentegen een overtuigd pleitbezorger van Donker. Beiden riepen tijdens de stemming op om voor hun kandidaat te stemmen: ‘Het schandaal ging zoo ver, dat toen de president verslag deed van de algemeene vergadering, het gemelde lid de waarheid van een gedeelte van dit verslag bestreed!!’³⁸ Donker eindigde met 153 stemmen als tweede, na J. van Riemsdijk, die 199 stemmen behaalde. Derde werd het Zwolse raads- en Statenlid B.P.G. van Diggelen, een kandidaat die populair was in de overwegend katholieke gemeenten Tubbergen en Ootmarsum. Omdat geen van drieën de absolute meerderheid had gehaald, was op 2 januari 1849 een herstemming tussen Donker en Van Riemsdijk nodig. Van Riemsdijk was een Almeloise advocaat en leerling van Thorbecke. De inhoudelijke verschillen tussen beide kandidaten waren verwaarloosbaar. Wel was Donker landelijk bekend – hij had geen band met Almelo of de omliggende gemeenten – terwijl de familie van Van Riemsdijk met name in Hardenberg, dat onder hetzelfde district viel, invloedrijke posities bekleedde. Van Riemsdijk was daarmee een uitgesproken regionale kandidaat. Het katholieke dagblad *De Tijd* beval Donker van harte aan, vooral omdat de krant meende dat er over Van Riemsdijk weinig bekend was en er met Donker ‘een echt vrijzinnig lid’ in de Kamer zou komen.³⁹

De uitslag van de verkiezingen liet een opvallend beeld zien. In Hardenberg kreeg Van Riemsdijk zoals verwacht veruit de meeste stemmen (ruim 82 procent) en in hoofdplaats Almelo ging hij met bijna 70 procent van de stemmen ruim aan kop. Donker wist zijn meerderheid veilig te stellen in de gemeenten Ootmarsum en Tubbergen. Van de 59 stemmen in Ootmarsum kreeg Donker er 57, in Tubbergen gingen zelfs alle uitgebrachte 99

stemmen naar hem! Opvallend was dat in deze gemeenten een groot deel van de bevolking katholiek was: respectievelijk 82 en 90 procent. In Hardenberg en Almelo was dit slechts 13 en 15 procent. Donker bemachtigde uiteindelijk de Almelse zetel door met 267 tegen 213 stemmen te winnen. Zijn overwinning was te danken aan zijn monsterzege in de twee genoemde katholieke gemeenten. Er lijkt hier sprake van een ‘sterk en tamelijk coherent katholiek netwerk’, dat en masse op Donker stemde.⁴⁰ Tegen diegenen die argwanend stonden tegenover zijn combinatie van ministersambt en Kamerlidmaatschap, beloofde hij bij eventuele botsende belangen óf af te treden als minister óf zijn Kamerzetel ter beschikking te stellen.⁴¹

Donker gaf in zijn dankbrief aan ‘geheel onbekend [te zijn] in Uw district’. De *Twentsche Courant* hoopte dat Donker zelf naar Almelo zou afreizen om te onderzoeken hoe hij de Almelse belangen in de Tweede Kamer kon behartigen.⁴²

In juli 1848 hadden Provinciale Staten van Zuid-Holland Thorbecke in de Tweede Kamer gekozen als vervanger van de afgetreden Luzac. Op 17 oktober werd hij geïnstalleerd. Hij had dus niet deelgenomen aan de raadslagingen over de grondwetsherziening. In die Kamer, die nog volledig door Provinciale Staten was benoemd, vond hij weinig weerklank. Zo stemde hij samen met slechts vijf anderen voor een amendement op het adres van antwoord op de Troonrede, waarin werd benadrukt dat de Tweede Kamer de natie pas echt vertegenwoordigde nadat er directe verkiezingen waren geweest. De Kamer vond daarentegen dat zij de natie onder de oude grondwet nog steeds representeerde. Een overweldigende meerderheid nam het uiteindelijke antwoord aan, zonder de door Thorbecke gewenste aanpassingen. Alleen grondwetscommissielid Storm en hij stemden tegen.⁴³ Anders was de situatie na de eerste directe verkiezingen.

De Tweede Kamer in nieuwe samenstelling – de eerste die direct was gekozen – kwam op 13 februari voor het eerst bijeen. Thorbecke had zich intensief met de verkiezingen bemoeid. Zijn medestanders vormden de grootste groep, maar hadden geen meerderheid. Zo’n twintig Kamerleden waren te kwalificeren als Thorbeckianen. Dit betekende niet dat Nederland nu liberaal geworden was, er deden aan de verkiezingen vooral liberalen mee, terwijl veel Kamerleden die voor 1848 zitting hadden gehad zich afzijdig hielden.⁴⁴ Bij de opening van de nieuwe Tweede Kamer sprak Willem II een troonrede uit, die Donker had opgesteld.⁴⁵ Donker liet de koning zeggen dat de kabinetsprioriteiten nu lagen bij bezuinigingen en het voorstellen van wetten die uit de nieuwe grondwet voortvloeiden.⁴⁶

In de nieuwe Kamer ontstond al snel ter linkerzijde een groep gelijkgestemden. Eind maart, een maand na de installatie van de nieuwe Kamer, kwamen tien leden bij elkaar. Onder hen waren Thorbecke en andere Negenmannen, maar al snel groeide de groep naar ongeveer 25 personen, onder wie veel nieuw gekozen Kamerleden. Het huis van oudgediende Ane-

maet was de ontmoetingsplaats. Thorbecke ontpopte zich hier als voorman. Niet alleen had hij ruime ervaring in het parlement, als hoogleraar in de rechten genoot hij bovendien autoriteit in een Kamer die nog zoekend was naar zijn nieuwe constitutionele rol.⁴⁷ De botsing tussen Thorbecke en Donker in de Kamer begon al enkele dagen na hun aantreden. Thorbecke wilde dat de nieuwe Kamer een nieuwe griffier zou benoemen, terwijl Donker betoogde dat alleen de leden van de Kamer vervangen waren en dat het personeel gewoon kon aanblijven. Thorbecke kreeg van de Kamer met 36 tegen 25 stemmen toch zijn zin. Enkele dagen later liet Donker weten het jammer te vinden dat de Tweede Kamer in het antwoord op de troonrede niet sprak over hetgeen de vorige Kamers hadden bijgedragen aan de grondwetsherziening. Daarnaast meende hij dat het adres geen antwoord op de rede van de koning was, maar een opzichzelfstaand stuk, dat een slechte indruk naar buiten maakte. Thorbecke, voorzitter van de commissie die het antwoord had opgesteld, was hierover zeer verbaasd. Hij vond dat het antwoord van de Kamer zelf afkomstig moest zijn en niet onder druk van buiten tot stand moest komen. Zelfs over kleinere wijzigingen bleken Donker en Thorbecke het oneens. Overigens ontstond er verwarring toen Donker het woord wilde voeren. Hij was immers zowel Kamerlid als minister en het was niet duidelijk in welke rol hij sprak. Hij probeerde nog met een amendement – ingediend als Kamerlid – de rol van het parlement bij de grondwetsherziening te benadrukken, maar onder anderen Thorbecke stemde dit weg.⁴⁸ Donker bediende zich ook van zijn dubbele petten. In een debat over het reglement van orde van de Verenigde Vergadering merkte hij eerst als Kamerlid op dat hij tegen het voorstel was dat leden van de vergadering het recht van amendement zouden hebben. Toen dat bij zijn medeleden weinig bijval vond, sprak hij als minister van Justitie hetzelfde standpunt uit. Hij refereerde hierbij zelfs aan ‘den spreker uit Almelo’, die volgens hem een duidelijke redenering had ontwikkeld. Saillant detail: die spreker was hij zelf!⁴⁹ De eerste grote botsing tussen beide liberalen vormde de discussie over het reglement van orde van de Tweede Kamer. Thorbecke meende dat de nieuwe Tweede Kamer een geheel nieuw reglement nodig had, Donker vond dat er alleen aanpassingen nodig waren voor zover er in de nieuwe grondwet zaken die de Kamer raakten waren gewijzigd. Thorbecke zat een commissie voor die een nieuw ontwerp maakte.⁵⁰ Het voorstel stuitte op kritiek van Donker. Hij meende dat het ontwerp strijdig was met de bevoegdheden van de Kamer, omdat het de aanstelling en bezoldiging van ambtenaren wilde regelen. De grondwet had de Kamer alleen het recht gegeven de griffier te benoemen, niet de overige ambtenaren. Bovendien ging de Kamer niet over zijn salaris. Toch haalde Donker bakzeil. Zijn tweede punt van kritiek betrof het voorstel de verslagen van de rapporteurs uit de afdelingen van de Tweede Kamer direct openbaar te maken. Het zou een goede discussie in de Kamer ondermijnen als de rapporteurs hun verslagen

zouden publiceren voordat er in de Kamer plenair over gesproken was. Elk wetsvoorstel had imperfecties, zo redeneerde Donker, en het zou raadzamer zijn eerst in onderling overleg tot betere wetgeving te komen. Anders lagen alle grieven van de Kamer direct op straat en kon het publiek deze als beschuldigingen aan het adres van de regering opvatten. Vooral bij ‘moeilijke vraagstukken’ zoals de wetten op het recht van vereniging en vergadering en de ministeriële verantwoordelijkheid, waarop vele aanmerkingen mogelijk waren, werkte dit niet productief.⁵¹ Donkers woorden zouden voorstellend blijken te zijn.

Wetgeving

Begin januari schetste Donker in een circulaire de invloed van de directe verkiezingen op het justitieapparaat. Donker riep alle ambtenaren op om wanneer misdaden werden gepleegd, deze in de openbaarheid te brengen, zodat iedereen kon meewerken de schuldigen te vinden. ‘Deze openbaarheid heeft een drievoudig voordeel: zij is de schrik der schuldigen, zij maakt de ingezetenen behoedzaam en waakzaam, en zij wekt den ijver van de officieren van justitie en politie op.’ Doordat schuldigen nu eerder hun straf zouden kunnen krijgen, kon de strengheid van de straffen verminderen.⁵² Groen van Prinsterer zag in de circulaire het sluitstuk van de ‘veldtog’ van Donker, die hij door zijn strijdlust bijna overwoog als minister van Oorlog te kwalificeren.⁵³ In een circulaire amper twee maanden later constateerde Donker dat zijn denkbeeld omtrent het openbaar maken van misdrijven nieuw was en ‘daarom van vele zijden tegenkanting [moest] vinden’. Hij vroeg aan de procureurs-generaal bij de provinciale hoven hem te melden wat ze al hadden gedaan om deze openbaarheid te bevorderen.⁵⁴

Nu Donker definitief minister was, kon hij zich richten op het meer structureel verbeteren van wetgeving. Omdat er onduidelijkheid bestond welke wetten wel en niet meer golden, bracht Donker begin januari 1849 in de ministerraad het idee naar voren een commissie tot herziening van in onbruik geraakte of afgeschafte wetten te benoemen.⁵⁵ De advocaten Leonard Metman, Abraham de Pinto en Nicolaas Olivier boden geheel vrijwillig aan de taak op zich te nemen om te onderzoeken welke wetten en verordeningen uit de Franse tijd en het ancien régime nog van kracht waren.⁵⁶ Een paar dagen later presenteerde Donker daarnaast twee ontwerp-wetten aan zijn collega-ministers: één wet met betrekking tot de vrijheid van vereniging en vergadering en een wetsvoorstel over de samenstelling van de Hoge Raad en de provinciale gerechtshoven. Net zoals bij de door de Eerste Kamer in juli 1848 verworpen wet, was hier de beperking van het aantal vacatures in deze hoven een cruciaal punt. De ministerraad verenigde zich met Donkers beide ontwerpen. De Hoge Raad had wel opmerkingen over de wet, in het

bijzonder met betrekking tot de inkrimping van het aantal leden. Donker hield voet bij stuk. Ook ontwierp hij een wet op de vreemdelingen, een wet op het recht van enquête door de Tweede Kamer en een wet op de ministeriële verantwoordelijkheid. Naast Donker was in het bijzonder minister De Kempnaer druk doende om wetten te ontwerpen die voortvloeiden uit bepalingen in de grondwet. Begin februari behandelde de ministerraad de uitgangspunten voor de nieuwe kieswet. Bij de discussie over de hoogte van de census merkte Donker op dat deze wat hem betreft niet te laag moest worden.⁵⁷

De meeste van Thorbeckes veranderingen in het reglement van orde van de Tweede Kamer waren afgewezen. Dit was een overwinning voor Donker, maar de plenaire behandeling van een drietal wetsontwerpen stond nog gepland: die op de rechterlijke colleges, op vereniging en vergadering en op de ministeriële verantwoordelijkheid. Vooraf was al duidelijk dat deze veel weerstand zouden ondervinden. Nog voor de behandeling van die wetsontwerpen, tijdens de discussie over het reglement van de Kamer, had Thorbeckiaan Van Zuylen van Nijvelt gesproken over 'onbekookte wetsontwerpen' die de regering bij de Kamer zou hebben ingediend. Donker reageerde direct fel. Hij verweet hem een 'aanmatigende toon', die in de verslagen van de afdelingen was teruggekomen. Dit zou leiden tot het aantasten van het aanzien van de regering en op den duur leiden tot 'vergruizing van alle gezag'. 'Vele ontwerpen', zo constateerde Donker, 'die met zooveel scherpheid zijn aangevallen, [zijn] van mij [...] uitgegaan.' Hij vond zeker niet dat ze feilloos waren, maar benadrukte dat het nieuwe wetten en principes betrof, 'waaromtrent het reeds veel is een eersten stap te hebben gedaan'. Van Zuylen vond het vervolgens jammer dat Donker 'de discussie op een meer personeel terrein' had gebracht.⁵⁸ De toon was gezet.

Van Dam van Isselt zette op 3 mei in de Kamer uiteen dat hij meende dat er twee partijen bestonden, één van vooruitgang en één van achteruitgang. Hij vond dat hij geen van beide in de Kamer kon vertegenwoordigen en trad daarom terug als Kamerlid. Hij wilde zich niet mengen in de strijd tussen de Thorbeckianen en de gematigd liberalen. Thorbecke ontkende hierna dat er een partij van behoud en van snelle vooruitgang was. Weliswaar konden er individuen zijn die meer behoudend dachten of juist snelle hervormingen wilden, maar deze vormden nog geen partijen.⁵⁹ *De Noord-Brabander* verweet Donker dit 'schrikbeeld van partijen' te hebben aangejaagd. Bovendien zou het kabinet zelf erkend hebben de sympathie van de natie niet te hebben.⁶⁰

De gezondheid van de koning ging ondertussen achteruit. Eind januari werd in de ministerraad al melding gemaakt van zijn ziekte en toen Willem II op 13 februari de eerste direct gekozen Tweede Kamer toesprak, merkte men op dat hij er slecht uitzag. In maart verslechterde de toestand van de koning weer. Op 15 maart berichtte Lightenveld in de ministerraad dat de

situatie zo ernstig was dat de Prins van Oranje, die in Londen was, op de hoogte gesteld moest worden. De ministers besloten dat Lightenvelt zelf de prins zou informeren en hem over zou proberen te halen terug te keren naar Nederland. Daartoe reisde hij met het stoomschip Cycloop naar Engeland.⁶¹ Nog voordat hij vertrok, kwam op 17 maart het bericht uit Tilburg dat de koning was overleden.

Willem III wilde in eerste instantie de troon niet accepteren. In de herfst van 1848, toen het parlement de nieuwe grondwet aannam, liet hij zijn vader weten nooit onder een dergelijke constitutie koning te kunnen worden. Minister Lightenvelt wist Willem in Londen en tijdens de overtocht op de Cycloop te bepraten en terug in Den Haag overtuigde ook prins Frederik zijn neef van zijn plicht het koningschap te aanvaarden. Al direct na de dood van Willem II, toen zijn zoon nog in Londen zat, hadden de ministers een proclamatie uitgevaardigd waarin Willem III werd aangekondigd als de nieuwe vorst. Daarmee was de opvolging een *fait accompli*. Ze gingen zelfs nog verder. In de eerste kabinetsraad las Donker een proclamatie voor, waarin Willem III het grondwettelijk koningschap nadrukkelijk zou accepteren. Na een opsomming hoe zijn twee voorgangers constitutionele vorsten waren geweest, verklaarde de proclamatie: ‘Mijne roeping zal het zijn, op denzelfden voet aan die Grondwet volledige werking te geven.’ Willem zette zijn handtekening. Het mag verbazend heten dat hij zo expliciet akkoord ging met hetgeen hij enkele dagen daarvoor nog verafschuwde.⁶²

Op 4 april werd de overleden koning in de Nieuwe Kerk in Delft bijgezet. Na de ceremonie daalde Donker, samen met secretaris-generaal Abraham Muller en een aantal kamerheren en adjudanten van de overleden koning, af in de grafkelder. Daar sloeg Donker ‘kruiswijze een zilveren galon met zwarte strepen [...], waarvan de beide einden, ieder afzonderlijk op het dek-sel met het Grootzegel van het Rijk zijn verzegeld geworden’.⁶³ Donker zou later steeds vol bewondering over Willem II spreken en omschreef hem als ‘veldheer en wijsgeer’.⁶⁴ Een ruime maand na zijn begrafenis, op 12 mei, werd Willem III in Amsterdam ingehuldigd. Lightenvelt en Donker hadden snel het vertrouwen van de koning gewonnen. Hij was ‘door een gevoel van kinderlijke liefde gehecht aan de ministers, door zijn vader benoemd’. Ook nadat beiden waren afgetreden ‘bleef [hij] aan het oordeel van dezen op-rechten Staatsman [en Lightenvelt] groote waarde hechten’.⁶⁵

In de ministerraad besloten de ministers bij de eerste samenkomst met de nieuwe koning hun portefeuilles ter beschikking te stellen. Tegelijkertijd zouden ze zich bereid verklaren om hun ministerschap opnieuw te aanvaarden. Donker bracht deze mededeling over aan de koning. Hij legde hem tevens een ontwerp voor waarin alle ambtenaren en officieren in hun betrekking werden bevestigd. Tegelijkertijd ontstond er discussie over de hoogte van het inkomen van de kroon. In het grondwetsontwerp was vast-

gelegd dat Willem II jaarlijks een toelage van een miljoen gulden uit de staatskas ontving, maar dat dit bij elke troonswisseling opnieuw werd vastgesteld. De ministers wilden in eerste instantie vijfhonderdduizend gulden voorstellen, maar de verwachting was dat de Kamer een halvering niet accepteerde. Het kabinet kwam uit op zeshonderdduizend, maar toen bleek dat de Kamer hiertegen eveneens bezwaren had, verhoogden de ministers de toelage naar zeshonderdvijftigduizend gulden en enkele dagen later zelfs naar zeventhonderdduizend.⁶⁶

Wet op de rechterlijke colleges

Donker had de Kamer een wetsontwerp gestuurd met betrekking tot de samenstelling van de Hoge Raad en de provinciale gerechtshoven. Het ontwerp voorzag in het niet-opvullen van vacatures in deze laatste hoven en de arrondissementsrechtbanken. De wet leek erg op het voorstel dat de zomer ervoor door de Eerste Kamer was verworpen. Donker wilde het aantal rechters verminderen. De Hoge Raad moest met vijf in plaats van zeven raadsheren rechtspreken, de provinciale hoven zouden van zes naar vier rechters gaan. Verschillende Kamerleden noemden de wet ‘verderfelijk’ en ‘gevaarlijk’ voor het Nederlandse rechtssysteem. Daarnaast waren ze niet te spreken over het tijdelijke karakter van de wet, het liefst hadden ze een volledige hervorming van de rechterlijke organisatie gezien. Ze twijfelden aan Donkers motief: hij zou veel meer de intentie hebben om te bezuinigen dan om een goed rechtssysteem neer te zetten.⁶⁷

Donker verdedigde zijn directheid in zowel het indienen van zijn wetsvoorstellen als zijn bejegening van de Kamer. Hij deed dit bewust, voorzichtigheid, ‘believen’ en ‘vleijen’ zouden het vertrouwen in de regering schaden. Hij erkende dat dit ertoe leidde dat sommigen hem als ‘zeer stoutmoedig’ tegenover het parlement zagen. Als dit als vijandschap werd uitgelegd, voelde Donker zich genoodzaakt wapens te gebruiken die hem ten dienste stonden. Daarvan konden er best enkele zijn ‘die wonden toebagten welke moeijelijk te genezen zijn’. Daarna verdedigde Donker het principe dat rechtspreken met minder rechters mogelijk was. Hij legde uit dat het akkoord gaan met deze wet niet betekende dat de Kamer zich op een mogelijk toekomstig ontwerp van het rechtssysteem zou vastleggen. De tijd was nog te kort geweest om een zo omvangrijke wet in te dienen. Als de leden zouden oordelen dat er toch meer rechters nodig waren, er dus niet te bezuinigen viel en de wet zouden verwerpen, dan dreigde Donker onmiddellijk af te treden. Een dag later drukte hij zich nog duidelijker uit. De liberaal Godefroi had een amendement ingediend waarin hij voorstelde het aantal rechters in de Hoge Raad ongemoeid te laten. Donker zei dat als het amendement zou worden aangenomen, hij onmiddellijk ontslag zou

nemen. Hij verklaarde overigens niet bij elk wetsontwerp met zijn portefeuille te willen zwaaien: met betrekking tot de ontwerpvetten op vereniging en vergadering, de ministeriële verantwoordelijkheid en het recht van enquête van de Tweede Kamer beloofde hij bij een eventueel wegstemmen gewoon aan te zullen blijven, omdat hij meende dat bestaande vetten nog voldoende waarborgen boden. Diverse Kamerleden waren verbaasd dat Donker zijn ministerschap liet afhangen van het al dan niet vervullen van twee vacatures in de Hoge Raad. De wet was daarnaast slechts een tijdelijke maatregel. Donker op zijn beurt vond dat als dit principe niet werd gesteund, hij onvoldoende vertrouwen van de Kamer zou ervaren voor de toekomstige hervorming van de rechtspraak. Het amendement, hoewel gesteund door veel Thorbeckianen, werd verworpen en de wet werd uiteindelijk met 46 tegen 15 stemmen aangenomen.⁶⁸

Wet op vereniging en vergadering

Lastiger kreeg Donker het bij de wet op het recht van vereniging en vergadering. Hij had een wetsvoorstel ingediend dat meer leunde op het behoud van orde dan het garanderen van vrijheden. Het voorzag in een controle op bijeenkomsten voordat deze gehouden werden, zodat ingrijpen achteraf niet nodig zou hoeven te zijn. Voor openbare vergaderingen moest vooraf toestemming worden gevraagd, terwijl die bepaling niet voor besloten vergaderingen gold.

De wet had al voordat deze in de plenaire Kamer werd besproken zeer negatieve recensies ontvangen. Zo meldde de *Groningsche Courant* dat de Kamerleden in de afdelingen zoveel opmerkingen hadden, ‘dat er niets goeds, ja niets bruikbaars van is overgebleven’. Verder berichtte de krant dat de ministers ‘niet zeer gelukkig’ tegenover de Tweede Kamer stonden. ‘Het is ook onbegrijpelijk, hoe een man als *D. Donker Curtius* – vroeger zoo liberaal – in zoo korten tijd zoo verbazend kon veranderen, en onbegrijpelijk vooral, hoe hij eene wet als die op de vereenigingen en vergaderingen heeft kunnen en durven voordragen.’ De Thorbeckiaanse *Arnhemse Courant* nam het bericht met graagte over.⁶⁹

De katholieken waren huiverig voor Donkers wet. Ze vreesden dat deze als voorwendsel gebruikt zou worden om hun bijeenkomsten te verbieden. Donker verzekerde dat dat niet het geval was. Hij zei ‘dat de katholieken volkomen vrij zouden zijn, dat de wet alleen gemaakt was om *Philacterion*, *Unitas* en andere geheime genootschappen te treffen’. Hij verklaarde daarnaast ‘dat de katholieken een gunstige wet op het onderwijs zouden ontvangen’.⁷⁰ Genoemde genootschappen hadden als doel katholieken zo veel mogelijk te weren uit openbare functies. Veel hoge ambtenaren waren hiervan lid.⁷¹ De Kamerleden hadden ondertussen ‘menigvuldig bezwaar’ en

meenden dat het ontwerp – in het bijzonder het repressieve karakter – strijdig was met de grondwet. Amendementen zouden het voorstel niet kunnen verbeteren.⁷² Donker reageerde in zijn memorie van beantwoording ongemeen fel. Hij had het verslag ‘niet zonder verwondering gelezen’. Het bevatte ‘beschuldigingen’ en ‘stellingen welke met de waarheid strijden’. Hij trof er ‘zooveele dwalingen als woorden aan’. Zijn wet was niet strijdig met de grondwet en beoogde geen repressief stelsel.⁷³

Groen van Prinsterer bekritiseerde Donkers scherpe reactie. Hij vond deze beledigend voor de Kamer. Zijn ‘eigenliefde’ leidde tot ‘overmoed’. Hij noemde het ministerie bovendien reactionair. Donker antwoordde direct dat hij wilde meewerken ‘om te doen ophouden die bitsheid, die onaangenaamheid’ die uit de stukken sprak. Naar eigen zeggen was hij gevallen over het verwijt dat hij door deze wet in zekere mate de vrijheid ‘valschelijk, verraderlijk, geniepig’ onmogelijk had gemaakt. Het verwijt dat zijn ministerie reactionair was, viel bij hem in verkeerde aarde.⁷⁴

Kamerleden waren kritisch over het onderscheid in toestemming tussen openbare en besloten vergaderingen. Vergaderingen die niet openbaar waren, maar juist in het geheim werden georganiseerd, vonden zij veel gevaarlijker voor de orde. Donker redeneerde juist dat openbare bijeenkomsten een aanzuigende werking konden hebben en daarmee potentieel veel meer ordeverstorend waren. Ook ontkende hij dat er expliciet toestemming moest worden gegeven. Hij wilde alleen een melding van elke openbare vergadering waar meer dan dertig mensen werden verwacht. Lokale autoriteiten konden dan bepalen of er een risico op ordeverstoring bestond. Pas achteraf ingrijpen, als het kwaad al was geschied, zou veel funester voor de openbare orde en voor ieders individuele vrijheid zijn, zo redeneerde hij. Verenigingen zouden helemaal vrij zijn, alleen wanneer deze rechtspersoonlijkheid hadden, was erkenning door de autoriteiten nodig. Donker meende dat zijn stelsel helemaal aansloot bij het stelsel in Engeland, ‘het land der associaties bij uitnemendheid’.⁷⁵

Daarop verhardde het debat weer. Donker liet zich ontvallen dat als deze wet verworpen zou worden, de Kamer dan maar zelf met een beter voorstel moest komen. De Thorbeckiaan Van Zuylen van Nijeveld beschouwde dit als een provocatie. Thorbecke vroeg zich af waarom het ministerie niet eerst de kies-, gemeente- en provinciewetten had ingediend. Deze waren na de grondwetsherziening als eerste aangekondigd en daarnaast in zijn ogen veel belangrijker dan dit voorstel. Donkers dreigen met aftreden beschouwde hij als een soort chantage richting de Kamer. Donker verwarde volgens Thorbecke de aanmerkingen op zijn wetsvoorstellen met persoonlijke kritiek. Na een lange dag vergaderen stelde Thorbecke voor om ’s avonds door te gaan met het debat. Donker reageerde wat verbolgen, omdat hij niet genoeg voorbereidingstijd meende te hebben om zijn antwoorden goed op papier te zetten. Hij hield desondanks een lang betoog, waarin

hij de tegenwerpingen van de Kamerleden een voor een behandelde. Aan het einde van zijn repliek ontkende hij met klem dat het ontwerp onvol- dragen zou zijn: ‘weken’ zou hij hierover hebben nagedacht. Thorbecke constateerde dat Donker prima in staat was geweest om te antwoorden en zijn redenen om een avondvergadering voor te stellen verkeerd begrepen had. Hij merkte op dat Donker zich noch als minister, noch als Kamerlid tegen zijn procedurevoorstel had gekeerd. Aan het eind van een lange ver- gadering gaf Pieter Schooneveld nog aan het voorstel ‘zoo liberaal mogelijk’ te vinden. Het mocht niet baten. Het ontwerp kende slechts zes voorstem- mers, onder wie Donker. 54 andere Kamerleden verwezen de wet naar de prullenbak.⁷⁶

Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid

Eenzelfde lot was Donkers wetsontwerp op de ministeriële verantwoorde- lijkheid beschoren. Het had in de afdelingen al veel bedenkingen van Ka- merleden ontmoet en Donker schreef in zijn memorie van beantwoording dat hij ‘niet zonder bevreemding de vragen vernomen’ had, met name waar het het doel van de wet betrof.⁷⁷ Tijdens de plenaire behandeling van het voorstel constateerde een Kamerlid dat alleen de strafrechtelijke ministe- riële verantwoordelijkheid in de wet was afgedekt, en niet de politieke. Donker nam meteen vrij geagiteerd het woord. Hij beklagde zich over de werkwijze van de Kamer. Naar aanleiding van de bespreking van de wet in de afdelingen had hij een aantal aanpassingen gedaan, maar deze waren niet meer besproken. Donker wist nu niet hoe de Kamer tegenover zijn ge- wijzigde wetsontwerp stond. Over het voorstel zelf erkende hij dat het in- derdaad alleen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid afdekte, de politieke zou in een andere wet geregeld worden. Hij verdedigde het principe dat een minister alleen strafrechtelijk vervolgd kon worden als hij opzettelijk iets misdaan had. Anders, zo redeneerde Donker, zou de minister die buiten zijn schuld meer uitgeeft dan zijn begroting, zich zorgen moeten maken dat hij het verschil uit eigen zak moest bijpassen.⁷⁸ De discussie over de wet ging daarna nog twee dagen door, onder meer over de vraag of ministers individueel of collectief verantwoordelijk waren, en diverse Kamerleden kondigden aan om amendementen in te dienen. Er gingen stemmen op om als deze amendementen zouden worden aangenomen, de gewijzigde wet terug te sturen naar de afdelingen. Donker was hierover duidelijk. Hij be- nadrukte dat hij het recht van amendement van de Kamer erkende, maar dat als de Kamer amendementen aannam die de grondbeginselen van de wet aantastten – zoals het onderscheid tussen strafrechtelijke en politieke verantwoordelijkheid – hij de wet moest intrekken. Donker vond wel dat de regering enkele amendementen die de essentie van de wet niet raakten

kon overnemen. Een voorstel dat die essentie wel raakte was het amendement van de Zeeuwse Thorbeckiaan Gerrit Fokker, dat het woord ‘opzettelijk’ uit het ontwerp schrapte. Donker verklaarde zich hier onverkort tegen: opzettelijk handelen van de minister was het uitgangspunt voor strafrechtelijke vervolging. Hij beweerde dat nu ‘traagheid’, ‘nalatigheid’ en ‘verzuim’ eveneens voor de strafrechter vervolgbaar zouden zijn. Als dit amendement werd aangenomen, moest elke minister vrezen dat hij vervolgd werd als een ministerie van een andere kleur aantrad. Donker huiverde bij het idee dat ‘de onkunde, de onbekwaamheid, de slordigheid, de achteloosheid’ van de aftredende minister zouden worden aangegrepen om vervolging in te stellen. Over het amendement van Fokker staakten de stemmen. 25 Kamerleden verklaarden zich voor, net zoveel leden waren tegen. De avondzitting behandelde de wijziging opnieuw; nu werd deze met 27 tegen 26 stemmen aangenomen. Donker wilde hierop als minister het woord nemen, maar hij werd door de Kamervoorzitter teruggefloten. Aangezien er een stemming over het wetsontwerp gaande was, kon hij geen spreektijd krijgen. Donker stelde daarom als Kamerlid dan maar een motie van orde voor, die er in het kort op neerkwam dat hij als minister het hele wetsontwerp zou intrekken.⁷⁹

Ook andere wetten die Donker indiende, konden op een lauw onthaal rekenen. Het conservatieve dagblad *De Nederlander* veegde de vloer aan met Donkers wetsontwerp met betrekking tot het recht van enquête van de Tweede Kamer. Het toonde aan dat Donker ‘weinig bekwaamheid’ had in het maken van wetten. De krant schreef dat er wel vaker klachten waren over het gebrekkige werk van het ministerie van Justitie, maar dat deze zelden zo gegrond waren als nu: ‘want te vergeefs zal men onder de ontwerpen door het Ministerie van Maanen, van Hall of de Jonge van Campens Nieuwland ingediend, zulke onbekookte, onvolledige voorstellen aantreffen, als in deze zitting door den Heer D. Donker Curtius zijn aangeboden’.⁸⁰ Een briefschrijver in de *De Noord-Brabander* typeerde Donker als een ‘pogchenden en snorkenden’ minister.⁸¹

Aftreden

Op 26 mei maakte Donker ‘naar aanleiding van de dezer dagen in de Tweede Kamer uitgebrachte stemmingen’ aan zijn collega’s in de ministerraad het ‘stellig en onverwerpelijk voornemen’ tot aftreden bekend. Zijn geschrokken collega’s probeerden hem met een beroep op de goede samenwerking binnen het kabinet en het landsbelang nog op andere gedachten te brengen. Donker bleef echter stellig vasthouden aan zijn ontslag. Door tegenwerking van een groep Kamerleden onder leiding van Thorbecke was zijn functioneren als minister onmogelijk geworden. Hij vond dat hij de liberale zaak beter kon dienen als lid van de Tweede Kamer:

‘De minister van Justitie geeft andermaal te kennen, dat aan geene verandering omtrent zijn genomen besluit meer is te denken, dat hij na al het gebeurde in de Tweede Kamer vermeent als minister geen nut meer te kunnen doen, dat hij meent als lid van die Kamer, bij de verkeerde en verderfelijke rigting, welke die kamer meent meer nuttig te zullen kunnen zijn aan de waarachtige belangen van het land, dat hij aldaar de beginselen der tegenwoordige regering zal ondersteunen en dat hij vertrouwt dit niet zonder succes te zullen kunnen doen.’

Toen duidelijk was dat Donker niet meer op zijn besluit terugkwam, twijfelden de andere ministers of zij niet ook moesten aftreden. Ze vonden het echter niet raadzaam om het land lang zonder kabinet te laten. Bovendien was het onduidelijk welke beginselen een nieuwe ministersploeg zou hebben. Ze vreesden dat deze een stuk conservatiever zou zijn. Willem III deelde De Kempener en Lightenvelt zijn leedwezen mee over Donkers ontslag en voegde daaraan toe dat alles op alles gezet moest worden om Donker over te halen toch te blijven. Hij zou zelf ook een poging daartoe doen. Dat mocht niet baten. In de ministerraad waar de boodschap van de koning werd meegedeeld, was Donker al niet meer aanwezig. Staatsraad en oud-voorzitter van het Indische Hooggerechtshof Ludolf Wichers werd de nieuwe minister van Justitie. Op 31 mei tekende Willem III een koninklijk besluit waarin hij Donker per 4 juni ontsloeg, bedankte voor zijn goede diensten en Wichers aanstelde als zijn opvolger.⁸²

Niet veel kranten waren rouwig om Donkers vertrek. Alleen de *Rotterdamse Courant* dacht dat Donker ter goeder trouw was en ‘nog veel in het bewind had kunnen te weeg brengen’.⁸³ De *Niederlander* vond daarentegen dat Donker veel had beloofd, maar weinig had klaargespeeld. Door af te treden meende de krant dat hij had toegegeven voor zijn taak terug te deinzien.⁸⁴ De *Arnhemse Courant* deed daar zelfs nog een schepje bovenop. De Thorbeckiaanse spreekbuis ontkende dat Donker als minister een hervormer was geweest. Als dieptepunt noemde de krant het wetsontwerp op de verenigingen, ‘een ontwerp zoo anti-liberaal, dat het in het belagchelijke valt’. Geen van de eerdere ministers zou een dergelijk voorstel hebben durven indienen. Als oorzaak van Donkers falen noemde de krant het ontbreken van een liberaal fundament: ‘Donker Curtius was vrijzinnig, maar meer uit instinkt dan uit studie.’ De krant meende dat hij wellicht naast Thorbecke een verdienstelijk minister had kunnen zijn, omdat deze wel de grondslag had die Donker miste. Hij was door zijn beginselloosheid in verwarring gebracht. Door de toevoeging van het woord ‘opzettelijk’ had zijn wet op de ministeriële verantwoordelijkheid alle werking verloren. Het blad dacht dat Donker de Tweede Kamer voorstelde als ‘een hoop woeste, roode republikeinen [...] die alle ministers zullen verslinden’. De *Arnhemse Courant* betoogde dat Donkers constante dreigen met aftreden betekende dat hij

het niet serieus voorhad met de wetten die hij indiende. ‘Als men, vermoeid van het slingeren tusschen verschillende inzichten, wenschen en voornemens, geen bepaald doel helder voor oogen hebbende, de beslommeringen schuwt en eenen terugtogt in het ambteloos leven begeerlijk acht, dan spreekt men telkens onwillekeurig van dat ontslag, dat men heimelijk in zijn hart wensch.’⁸⁵ Zelfs de *Rotterdamsche Courant*, die Donker toch overwegend positief gezind was, pakte hem achteraf hard aan. Zijn dreigen met aftreden in juli van het jaar ervoor betitelde een briefschrijver als ‘ongepast’. Hij benadrukte dat Donker ‘blijk heeft gegeven dat de Man, die zich naar buiten als zeer liberaal kan voordoen, desalniettemin zeer anti-liberaal kan handelen’.⁸⁶ Zo leek het erop dat Donker in de zomer van 1849 nauwelijks nog politieke vrienden overhad.

Zo succesvol als zijn tijdelijke betrekking was, zo moeizaam was zijn definitieve ministerschap. Toch gaat het te ver om te stellen dat zijn ministerschap compleet mislukt was. Op 26 mei ging de Eerste Kamer nog akkoord met de wet op de rechterlijke colleges.⁸⁷ Het zou qua wetgeving het enige echte wapenfeit van Donker zijn na het aannemen van de grondwet. Er waren nog twee wetsontwerpen bij de Tweede Kamer ingediend, een wet op de toelating en uitzetting van vreemdelingen en een wet op het recht van enquête van de Tweede Kamer. Door zijn aftreden behandelde de Kamer deze niet meer. Naast zijn aangenomen wet moet eveneens de vlotte troonsbestijging van Willem III deels op Donkers conto worden geschreven. Hij oefende druk uit op de nieuwe vorst om de proclamatie waarin hij de grondwet erkende te tekenen. Net als bij zijn vader lukte het Donker om het vertrouwen van de koning te winnen. Hoewel Willem III aanvankelijk weinig voor het constitutioneel koningschap voelde, kreeg hij al snel waardering voor zijn minister van Justitie. Deze had even daarvoor het koninklijk inkomen nog naar beneden laten bijstellen, maar dit verhinderde de koning niet om Donker te steunen en hem te bewegen af te zien van zijn aftreden.

In de Kamer ontmoette Donker steeds meer kritiek. Hij kreeg het verwijt dat zijn wetsvoorstellen van matige kwaliteit waren. Of dit echt zo was, valt te bezien. De frictie met een deel van de Kamer over zijn ontwerpen kwam door de snelheid die hij wilde maken. Op de momenten dat discussies lang duurden, Kamerleden zijn wetten wilden amenderen of zijn voorstellen dreigden te verzanden, was hij fel van de tonggriem gesneden. Wanneer hij vond dat de Kamer te vertragend werkte, kreeg zijn optreden verbetering. Dit was koren op de molen voor een groep nieuw gekozen parlementariërs. Thorbecke had tijdens de verkiezingen actief geprobeerd om vertrouwelingen verkozen te krijgen en slaagde in deze opzet. Deze nieuw aangetreden groep Kamerleden liet zich geen moment onbetuigd om Donker aan te spreken op de kwaliteit van zijn ontwerp-wetten. Thorbecke nam in die kritiek het voortouw en kwam eigenlijk pas vanaf het moment dat de nieuw gekozen Tweede Kamer in februari 1849 voor het eerst vergaderde

als leider in beeld.⁸⁸ Hij was in eerste instantie niet zozeer leider van de liberalen, maar eerder de verpersoonlijking van de oppositie tegen Donker en De Kempenaer. Thorbecke wees op inconsistenties in Donkers wetgeving, die hier wat getergd op reageerde. Met het vermeende antiliberaal karakter van Donkers wetgeving viel het wel mee, de botsingen tussen beiden waren voornamelijk het gevolg van juridische haarkloverij en hun *incompatibilité d'humeur*. Thorbecke meende dat de wet op vereniging en vergadering vooraf goedkeuring van openbare vergaderingen gebod, terwijl Donker dit zag als een eenvoudige meldplicht. Hetzelfde gold voor de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid: Donker wilde opzettelijk wanbeleid van ministers strafbaar stellen, terwijl Thorbecke de wet niet te beperkend wilde laten zijn. Dat Donker tijdens deze debatten tegelijkertijd zowel minister als Kamerlid was, en deze rollen nog wel eens verwisselde, was de rechtlijnige Thorbecke een doorn in het oog.⁸⁹ Afgetreden als minister, kon Donker zich opmaken voor een rol als Kamerlid aan de zijlijn.