



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

## TUSSEN THORBECKIANEN EN ANTIREVOLUTIONAIREN

---

Met de invoering van de grondwet van 1848 was het niet langer nodig dat kerkelijke besluiten voorafgaande goedkeuring van de koning kregen. Door de afschaffing van dit recht van placet kregen alle gezindtes de mogelijkheid naar eigen inzicht hun kerkelijke indeling te bepalen. Hiervan wilde de katholieke kerk gebruikmaken. Op 4 maart 1853 had paus Pius IX de breve *Ex Qua Die* gepubliceerd, waarin hij aankondigde de bisschoppelijke hiërarchie te herstellen, terwijl hij daarnaast de protestanten een veeg uit pan gaf door het calvinisme ketterij te noemen. De bedoeling was om bisschoppen te benoemen in Haarlem, Breda, Den Bosch en Roermond, terwijl de kerk het aartsbisdom in Utrecht vestigde. Het was niet verwonderlijk dat het protest tegen het pauselijke voornemen in die laatste stad het felst zou zijn. De Utrechtse kerkenraad richtte een adres aan de koning waarin het bestuur zich uitsprak tegen de komst van de katholieke bisschoppen. De Utrechtse hoogleraar George Willem Vreede ging nog verder. Hij schreef op 27 maart een artikel waarin hij zich afvroeg of dit nu was wat Thorbecke verstond onder zijn uitspraak ‘wacht op onze daden’. Hij geloofde zelfs dat Thorbeckes bezuinigingen op het hoger onderwijs alleen waren bedoeld om de herstelling van de katholieke kerk te financieren. Zijn artikel bleek het startsein voor massaal protest uit protestantse kring.<sup>1</sup> Thorbecke werd verweten niets te hebben gedaan om de pauselijke aankondiging te voorkomen. Er gingen ook geruchten dat hij er republikeinse sympathieën op na zou houden en het koningshuis wilde afschaffen.

Er stak een storm van antikatholieke sentimenten op. Deze kwamen niet alleen naar voren in krantenartikelen, ook werden massaal petities ingezonden, veelal aangemoedigd door predikanten in den lande. De petitiebeweging leverde ruim 200.000 handtekeningen op, een enorm aantal in een tijd dat slechts zo’n 80.000 mannen stemrecht hadden.<sup>2</sup> Het buitenparlementaire protest dat de pauselijke aankondiging teweegbracht, kwam voor velen – met name katholieken – als een verrassing. Het was de eerste keer na de totstandkoming van de grondwet dat een zo groot deel van de natie zich zo massaal uitsprak. De beweging was omvangrijk en de toon



*Floris van Hall, Donkers tegenstander vóór 1848,  
maar collega-minister tussen 1853 en 1856*

van het debat venijnig, maar toch ontstonden nergens ernstige ongeregelheden.<sup>3</sup>

Spil in de landelijke protestbeweging waren de conservatieve Utrechtse hoogleraar Gerrit Jan Mulder en de Amsterdamse predikant Bernard ter Haar. De geërgerde protestanten vatten het idee op om de koning, die van 11 tot 17 april zijn jaarlijkse bezoek aan Amsterdam bracht, een petitie aan te bieden.<sup>4</sup> Constitutioneel gezien kon de koning noch het pauselijk besluit ongedaan maken, noch zijn ministers afvallen. Het kabinet onder leiding van Thorbecke drukte de koning op het hart zich niet te laten verleiden tot ongrondwettige uitspraken. Toen Ter Haar op 15 april in het Paleis op de Dam namens de Amsterdamse kerkenraden de koning een petitie met ruim 50.000 handtekeningen aanbood, reageerde deze verheugd op het blijk van gehechtheid aan het Koninklijk Huis. Hij voegde er nog aan toe dat hij niet alleen zeer ontevreden was met het kabinet-Thorbecke, maar dat hij het pauselijk besluit verafschuwde en zich geknecht voelde door de grondwet van 1848. Na deze flagrante schoffering konden de ministers niets anders doen dan aftreden.<sup>5</sup>

De reactie van het kabinet vormde een ideale gelegenheid voor Willem III om zich te ontdoen van Thorbecke.<sup>6</sup> Deze laatste had al eerder zijn ontslag ingediend, maar toen was er geen alternatief voorhanden.<sup>7</sup> Dat was er nu wel. Floris van Hall, gewezen minister onder Willem II en Tweede Kamerlid, kreeg op diezelfde 15 april te horen dat de koning hem wilde spreken. Van Hall, die op dat moment in Den Haag was en net zijn werkzaamheden als voorzitter van de eerste parlementaire enquêtecommissie naar de zoutaccijnzen had afgerond, spoedde zich naar Amsterdam. De volgende middag ontving de koning hem in het Paleis op de Dam. Willem III stelde Van Hall voor minister van Buitenlandse Zaken te worden, Donker noemde hij als kandidaat voor Binnenlandse Zaken. Van Hall zei de koning dat hij Donker de dag erop in Den Haag zou spreken. Beide heren kwamen eveneens overeen dat het nieuwe ministerie een ‘wijziging, in eenen meer behoudenden zin, van kies- en gemeentewetten’ moest voorstaan. De volgende dag aarzelde Donker om Binnenlandse Zaken op zich te nemen – aanvankelijk stond het oud-Kamerlid Adolph Ypeij op de voordracht om minister van Justitie te worden –, maar Donker voelde meer voor de ministerspost waarmee hij vertrouwd was. Een dag later, op 19 april, was het nieuwe kabinet rond.<sup>8</sup>

Minister van Binnenlandse Zaken werd de Amsterdamse burgemeester Gerlach van Reenen. Het ministerschap van Financiën verleende de koning aan het Tweede Kamerlid Elisa van Doorn. Op Rooms-Katholieke Eredienst werd Leonard Lightenvelt, trouweling van Willem III en goede bekende van Donker, benoemd. Op de departementen die golden als het domein van de ‘specialiteiten’ – specialisten – handhaafde de koning de ministers uit het vorige kabinet. Op Oorlog was dat generaal-majoor Hendrik Forstner

van Dambenoy, Marine bleef in handen van schout-bij-nacht James Enslie, terwijl het departement van Koloniën de Indiëkenner Charles Pahud weer tot zijn minister mocht rekenen. Deze ministersploeg kreeg daarmee in de publieke beeldvorming – zeker nu de Thorbeckianen aan de kant waren gezet – een conservatief-liberale signatuur. Het wekte verbazing dat Donker, nog steeds bekend als radicaalliberaal en lid van de grondwetscommissie, hierin zitting nam. Vooral zijn samenwerking met Van Hall deed de wenkbrauwen fronsen. *Asmodée*, een satirisch blad uitgegeven door de Amsterdammer Jan de Vries, verbaasde zich hierover:

‘Van Hall zal ’t nu nog eens proberen,  
Met Dirk Donker als zijn maat,  
Ons weer den *ouden* dans te leeren,  
Die niets te wenschen overlaat.  
Die *oude* dans die zal mislukken  
Van ’t homogeen ministerpaar,  
Dus danst de Natie voort op krukken,  
Zoo als sinds een en veertig jaar.’<sup>9</sup>

Ook zijn compagnon Blussé was verbaasd over Donkers benoeming. Hij had deze in de krant gelezen:

‘Op het gemeenschappelijke kantoor aan huis bij mr. Donker Curtius komende en hem ontmoetende, kon ik mijne verbazing niet verbergen, dat hij, de liberaal van vóór 1848, die in de Grondwetscommissie van dat jaar gezeten had, zitting nam in een ministerie v. Hall. [...] Het antwoord van mr. D. Donker Curtius was, dat hij zulks deed om de Grondwet te redden.’<sup>10</sup>

Velen waren net als Blussé verrast dat Van Hall en Donker zouden gaan samenwerken. Zo had Donker in 1848 geen goed woord voor hem overgehad.<sup>11</sup> Velen hebben daarom het toetreden van beiden tot hetzelfde kabinet gezien als Donkers definitieve bekering tot het conservatisme.<sup>12</sup> De pers was eveneens verbaasd. De liberale *Zierikzeesche Nieuwsbode* verwonderde zich: ‘die zulks vóór 1848 had durven voorspellen, ware zeker voor krankzinnig verklaard geworden; Dirkje heeft toch maar ronduit in de Tweede Kamer gezegd, dat van Hal [sic] het onstaatkundigste hoofd is in Nederland’.<sup>13</sup> In een brief aan zijn vriend De Kempnaer schetste Donker de onvermijdelijkheid van het aftreden van Thorbecke en de reden van zijn samenwerking met Van Hall:

‘toen men mij met dat stuk [*de ontslagaanvraag van het kabinet-Thorbecke, MvdW*] in de hand gevraagd heeft, of ik den Koning wilde helpen, [heb ik] mij terstond disponibel [...] gesteld. [...] Wij rekenen op de gematigden in den lande.’<sup>14</sup>

Loyaliteit aan de koning en trouw aan de grondwet; volgens Donker waren het de redenen dat hij de aangeboden ministerspost aannam. Donker kon net als in 1848 het verzoek van de vorst niet weigeren. Belangrijkere motivatie voor zijn instemming zal echter de gespannen situatie van het moment zijn geweest. Donkers stelling dat zijn samenwerking met Van Hall nodig was om de grondwet te redden lijkt oprecht. Veel antirevolutionairen verzetten zich tegen de grondwettelijke godsdienstbepalingen en Donker zal hebben gevreesd dat ook andere delen van het werk waar hij een grote bijdrage aan had geleverd op de tocht stonden.

Van Hall stond in de jaren veertig bekend als hervormer, maar was daarin minder vergaand dan Donker en minder doctrinair dan Thorbecke. Toch was hij geen typische representant van het ‘Hollands liberalisme’, noch van de Amsterdamse notabelenklasse waaruit hij voortkwam. Veel meer wist hij op cruciale momenten behendig zijn voorstellen door het parlement te loodsen om daarmee de status-quo te doorbreken, of dit nu was door de sanering van de overheidsfinanciën in 1844, het *apaisement* in 1853 of bij het beslechten van de spoorwegkwestie in 1860. Zijn halsstarrige optreden in deze kwesties voedde de rancune bij zijn politieke tegenstanders, met name bij de aanhangers van Thorbecke, met wie de persoonlijke samenwerking moeilijk was.<sup>15</sup> Toch presenteerde Van Hall zich als een voorstander ‘van gematigde vooruitgang’, die de grondwet van 1848 niet wilde aanpassen, maar hoogstens de uitleg ervan in een aantal wetten wilde verduidelijken. Hij voerde oppositie tegen de gemeente- en provinciewet, maar nadat de organieke wetten waren aangenomen, leek het erop dat er zelfs enige toenadering tussen Van Hall en het ministerie-Thorbecke ontstond bij de behandeling van de wetten op het armbestuur en het onderwijs.<sup>16</sup> Doordat hij met zijn oude rivaal Van Hall in één kabinet plaatsnam en omdat hij al tijdens zijn eerste ministerschap en Kamerlidmaatschap aanvaringen had gehad met de aanhangers van Thorbecke, is Donker vanaf zijn tweede optreden als minister als conservatief getypeerd. Klopt het nu dat hij vanaf 1853 een stuk behoudender was of is hij de dupe geworden van Thorbeckiaanse geschiedschrijving? Dit hoofdstuk zal op basis van Donkers wetsvoorstellen en optreden in het parlement bekijken in hoeverre hij echt afweek van zijn liberale principes van voor 1848.

Naast Donker en Van Hall stond Van Reenen als gematigd bekend. De overige vijf ministers hadden een duidelijk conservatievere signatuur. Toch zou het kabinet vaak eensgezind – homogeen – naar buiten treden. Opvallend was de benoeming van Van Hall als minister van Buitenlandse Zaken,

een post die vaak het sluitstuk van een formatie was. Door de verwachte toenemende spanningen met Rome was op deze functie een tacticus nodig. Overigens dienden alle ministers behendig te manoeuvreren: aan de ene kant moesten de geagiteerde antirevolutionairen – van wie er overigens niemand in het kabinet was opgenomen – tevreden worden gesteld, aan de andere kant moesten de constitutionele principes hooggehouden worden. De Britse gezant signaleerde dat het ministerie uit antikatholieke en anti-constitutionele sentimenten geboren was, maar dat zijn leden niet de intentie hadden hier daadwerkelijk op te reageren.<sup>17</sup> Wel stond dit kabinet op betere voet met de koning dan zijn voorganger.

Hoewel Van Hall en Donker de gezichtsbepalende bewindspersonen van het nieuwe kabinet waren, rouleerde het voorzitterschap van de minister-raad elke drie maanden. Donker was zodoende twee perioden voorzitter: van eind oktober 1853 tot eind januari 1854 en van eind juli tot begin november 1855.<sup>18</sup> Het kabinet is onder verschillende namen de geschiedenis ingegaan: het ministerie van *apaisement* en *juste milieu*, verwijzend naar de belangrijkste taak, of het Aprilministerie en het ‘koninklijk kabinet’, naar de ontstaanshistorie. Dit betekende overigens niet dat de ministers tegenover Willem III kritiekloos waren. In een brief aan de koning schreven zij dat de vorst ‘even als elk Zijner onderdanen, over het doeltreffende van enkele bepalingen der Grondwet bedenkingen [kan] hebben’, maar dat er geen sprake van kon zijn dat de grondwet werd aangepast. Ze twijfelden wel of het ministerie-Thorbecke de grondwet zo had opgevat als deze bedoeld was. Als voorbeeld noemden ze de gemeente- en provinciewetten, waar ze minder inmenging van Den Haag wilden en een ‘mildere toepassing’ van de beginselen van de grondwet. Daarnaast deelden de ministers de interpretatie die het vorige kabinet aan de wet op het burgerschap en de armenwet had gegeven niet. Het belangrijkste punt betrof de bepaling over godsdienst. De vrijheid van godsdienst stond buiten discussie, maar daaraan was wel een vorm van toezicht gekoppeld om rust en orde te bewaken. Daarnaast vond het kabinet dat ‘billijke bevrediging [...] aan een groot gedeelte der Natie’ nodig was, zonder dat de rechten van de katholieken werden gekrenkt. De ministers constateerden dat er in de Tweede Kamer een ‘aaneengesloten aantal stemmen’ was ontstaan – Thorbecke en zijn getrouwen – dat de mening van de natie niet vertegenwoordigde. Ze verzochten de koning de Kamer daarom te ontbinden en hun brief in de *Staatscourant* te publiceren, zodat de stemgerechtigden bij de verkiezingen wisten wat het programma van de nieuwe ministers was.<sup>19</sup> Daarmee werd de brief niet alleen een regeringsverklaring van het nieuwe kabinet, maar tevens een verkiezingsmanifest. Dat het kabinet zo duidelijk stelling nam, was in ieder geval Donker niet vreemd, meermalen had hij gerefereerd aan de programma’s die hij op 13 mei en 13 november 1848 had gegeven, en in oktober 1849 wilde hij Thorbecke tot hetzelfde bewegen.

Donkers wending bleef voer voor zijn criticasters. Het satirische weekblad *Asmodée* hekelde zijn inconsequentie. Met veel ironie meende het blad: 'Mijnheer Dirk Donker Curtius is de consequentste man die er ooit bestaan heeft of bestaan zal.' *Asmodée* noemde als voorbeeld het weigeren van gratie aan Van Bevervoorde, terwijl hij hem als advocaat bijgestaan had: 'als een mensch minister wordt, verandert hij geheel en al van gevoelen en zienswijzen'. Desondanks vond de krant Donker een 'deftige mijnheer'. Zijn alliantie met Van Hall werd met argwaan bekeken: 'nu zitten zij daar zoo vriendelijk bij elkander, als of ze de beste vrienden van de wereld waren'.<sup>20</sup> Donker zelf kon de samenwerking prima uitleggen. Hij had 'geen zwarigheid gemaakt om met iemand op te treden, die in dezen geest [*de uitvoering van de grondwet zoals deze bedoeld was, MudW*] mede werkzaam wil zijn, welke gevoelens zoodanig iemand ook vroeger moge hebben gehad'.<sup>21</sup>

Donker volgde de beschimpingen in *Asmodée* nauwgezet, niet zozeer vanwege de kritiek aan zijn eigen adres, maar vanwege de koning die het moest ontgelden.<sup>22</sup> Hierop deelde hij een pamflet van *Asmodée* rond in de ministerraad. Hij vroeg zijn collega's of zij vonden dat er vervolging ingesteld moest worden. Zij vonden dat hij uitgever Jan de Vries mocht vervolgen als hij van mening was dat hij een straf verdiende.<sup>23</sup> De Vries werd inderdaad in mei 1854 verhoord en een maand later wegens majesteitschennis tot drie jaar gevangenisstraf veroordeeld.<sup>24</sup>

Na de ontbinding van de Kamer vonden in mei verkiezingen plaats. Donker en zijn collega's waren niet overtuigd van een goede uitkomst, getuige discussies in de ministerraad over hoe te voorkomen 'dat de kiezers niet ten aanzien der bedoelingen van het tegenwoordig Bewind worden misleid'.<sup>25</sup> De Thorbeckianen moesten in ieder geval niets van Donker hebben. De Thorbeckiaanse krant *De Grondwet* beschouwde Donker 'toch voor de politiek te *use*' en zijn ministerschap een 'satisfactie voor eene oude rancune'.<sup>26</sup> In Utrecht had Gerrit Jan Mulder de conservatieve kiesvereniging 'Koning en Vaderland' opgericht en moedigde gelijkgestemden in het land aan hetzelfde te doen.<sup>27</sup> De verontwaardiging over het herstel van de bischoppelijke hiërarchie was groot, maar de verkiezingen leidden niet tot een monsterzege voor de antirevolutionairen. De meeste gekozenen waren conservatieven of conservatief-liberalen. Het overgrote deel stond terughoudend tegenover de katholieke plannen, maar weinigen hadden deel aan of sympathie voor de agitatie die het land de maand ervoor gezien had. In Steenwijk werd de letterkundige Jacob van Lennep gekozen, met wie Donker in mei 1848 nog de degens over de grondwet had gekruist. De Thorbeckianen waren de duidelijke verliezers van de verkiezingen en leverden elf zetels in. Thorbecke zelf deed in verschillende kiesdistricten in het hele land mee, maar verloor in de vijf districten boven de rivieren. In katholieke kring had hij meer succes: de kiezers in Maastricht vaardigden hem af.<sup>28</sup> Ook Donkers vriend De Kempnaer werd gekozen. Lightenvelt was blij met de verkiezing



*Leonardus Antonius Lightenvelt, collega-minister tussen 1848 en 1849  
en in 1853. Foto Louis-Jean Delton, 1865*

van De Kempenaer, maar had hem bij voorkeur op het ministerspluche gezien: 'ik reken erop u van tijd tot tijd met vriend Donker als tafelgast bij mij te zien, nog liever echter zag ik op den ministerieelen zetel dan aan mijn disch'.<sup>29</sup> Het nieuw aangetreden ministerie had zich ontdaan van een liberale – Thorbeckiaanse – meerderheid en kon steunen op een gematigde middengroep in de Tweede Kamer. De verkiezingsstrijd bedaarde daarnaast de heetste protestantse gemoederen.

Direct na opening van de nieuwe Staten-Generaal discussieerde de Eerste Kamer of de wetten die door de vorige Tweede Kamer waren goedgekeurd nog door de senatoren behandeld moesten worden. Donker bestreed dit in zijn eerste publieke optreden na zijn aanstelling. Hij beargumenteerde dat wetsontwerpen aan de hele Staten-Generaal aangeboden werden en dat wetten pas definitief waren als beide Kamers akkoord waren. Als tussentijds een deel wegviel, waren daarmee de wetsontwerpen ook teruggetrokken. De senaat ging in zijn redenering mee.<sup>30</sup>

### Wet op de kerkgenootschappen

Het ministerie stond voor een moeilijke taak. Aan de ene kant moest het de protestantse gemoederen bedaren, aan de andere kant kon en wilde het niet tegen de grondwet ingaan. Al in de tweede ministerraad kreeg Donker hierin een nadrukkelijke rol van zijn collega's toebedeeld: hij formuleerde een antwoord op de adressen uit Utrecht. Donker meldde de briefschrijvers dat de regering niet van plan was veranderingen in de grondwet aan te brengen. De ministerraad was het snel eens dat er een wet nodig was om de positie van de rooms-katholieke kerk te regelen. Donker nodigde Van Hall uit om zijn gedachten hierover op papier te zetten. Toen de raad dit ontwerp besprak, meenden de ministers dat het 'staatkundiger' zou zijn om een wet voor alle kerkgenootschappen te ontwerpen, omdat de staat niet ten aanzien van één bepaald geloof verplichtingen kon opleggen. Donker schreef de wet, Van Hall en Lightenvelt lazen mee. Donker kwam met een wetsvoorstel dat regelde wanneer de regering mocht ingrijpen bij kerkelijke aangelegenheden. Bij de presentatie van dit voorstel in de ministerraad bleek dat met name de katholieke Lightenvelt hier grote problemen mee had. Hij noemde de wet 'gevaarlijk, onmogelijk en ontijdig' en dreigde met aftreden als de wet aangenomen zou worden. Bij de bespreking in de raad stemde hij tegen verschillende artikelen. Om hem bij de behandeling in de Tweede Kamer niet in een moeilijke positie te brengen, stuurden zijn collega's hem op een missie naar Rome. Hij zou daar de paus van de noodzaak van de wet moeten doordringen. Lightenvelt aarzelde: in eerste instantie wilde hij in Nederland blijven of de behandeling van de wet uitgesteld zien, maar uiteindelijk haalde Van Hall hem toch over om op missie te gaan.<sup>31</sup>

Het kabinet voelde aan dat de oppositie tegen de wet hevig zou zijn. De ministers delibereerden meerdere keren – zelfs één keer in een buitengewone ministerraad – over de vraag of de verwerping van de wet door de Tweede Kamer het aftreden van het kabinet moest betekenen. Uiteindelijk stelden ze dit niet hard, maar de ministers vonden het raadzaam de volksvertegenwoordigers wel te laten weten dat het niet aannemen consequenties zou hebben. Welke dit waren, lieten ze in het midden. Ze bespraken hoe ze moesten omgaan met de aanvallen op de drie ministers die ook in het vorige kabinet hadden gezeten. Donker deed het voorstel om de verdediging vooral zakelijk te houden: op persoonlijke aanvallen reageerden de ministers niet. Ten slotte bepaalden ze dat Donker verantwoordelijk was voor de verdediging van de wet in de Kamer en dat hij naar eigen inzicht kleine wijzigingen in het ontwerp mocht maken, als dat het aannemen bespoedigde.<sup>32</sup>

Meer dan de helft van de Kamerleden – uitzonderlijk veel – voerde bij de plenaire behandeling het woord. Nadat Van Hall op de noodzaak van de wet was ingegaan, verdedigde Donker de grondwettigheid van het voorstel, in het bijzonder het preventieve karakter ervan en de strafbepalingen die erin opgenomen waren. Hij deed dit met een beroep op zijn autoriteit, hij was immers bekend met ‘de grondwetsherziening van 1848, waarop ik dan toch ook eenige betrekking heb, dat is te zeggen dat ik ze van het begin tot het einde in al hare phases gevolgd heb’.<sup>33</sup> Zijn betrokkenheid bij de grondwetsherziening gebruikte Donker in zijn tweede termijn als minister van Justitie vaker. Hij hamerde er meerdere malen op dat hij als geen ander de grondwet kon uitleggen, omdat hij deze in 1848 in de Kamers had toegelicht en verdedigd. De Kamerleden sloegen daar niet veel acht op. De Thorbeckianen herinnerden zich de felle woorden tussen hem en hun leider. Door Donkers samenwerking met Van Hall was de liberale glans van zijn persoon af. Thorbecke had als geestelijk vader van de grondwet in de Kamer meer gezag verworven bij constitutionele interpretatiekwesies en Donkers autoriteitsargument had weinig effect.

De noodzaak van de wet vatte Donker kernachtig samen in een beeldspraak. Hij vond de regering ‘een gezagvoerder in eene neutrale haven’. Buiten de haven konden schepen elkaar bevechten, in de haven moest er vrede heersen.<sup>34</sup> De kritiek op de wet bleef aanhouden, zeker toen Groen van Prinsterer zich roerde omdat hij bevreesd was dat het voorstel consequenties zou hebben voor protestantse kerken. Kritiek was er bovendien op de afwezigheid van Lightenvelt als minister van Katholieke Eredienst. Hij hoefde volgens Donker niet aanwezig te zijn, omdat de wet de openbare orde en niet de katholieke kerk betrof. Hij hield de leden voor dat hun eis Lightenvelt te laten komen niet kon. De Kamer kon de wet aannemen of wegstemmen; de behandeling aanhouden behoorde niet tot de grondwettelijke opties.<sup>35</sup> De Kamerleden amendeerden de wet, waardoor deze in kracht afnam. Dit was niet erg, omdat het voorstel toch in eerste instantie

bedoeld was om de protestanten tegemoet te komen en zij er bij monde van Groen het hevigst tegen te hoop liepen. Na dagen debat en in sterk gewijzigde vorm werd de wet uiteindelijk met 41 tegen 27 stemmen aangenomen. Ook in de Eerste Kamer voerde Van Hall het woord over de principes achter de wet, terwijl Donker zich meer richtte op de juridische aspecten. Op de twijfel van een Eerste Kamerlid of de wet wel grondwettelijk was, wierp Donker zijn autoriteitsargument weer in de strijd: 'Er is niemand zoo naauw bekend met de grondwetsherziening, als ik.' Hij waarschuwde dat een wegstemmen door de Eerste Kamer 'den grond [...] zoodanig zal doen trillen, dat het gebouw, in 1848 opgerigt, met instorting kan bedreigd worden'. De senatoren toonden zich overtuigd: met 22 tegen 16 stemmen namen zij de wet aan.<sup>36</sup> *Asmodée* nam het Van Hall kwalijk dat hij bij de verdediging van de wet op de kerkgenootschappen Donker de kastanjes uit het vuur liet halen.<sup>37</sup>

Op 10 september tekende de koning de wet. Hij bevond zich op dat moment bij Kamp Zeist. Niet veel later reisde hij door naar Utrecht, dat hij van 14 tot en met 17 september zou bezoeken. Hoewel er nu een wet was die het toezicht op de kerkgenootschappen regelde, waren velen bang wat Willem III in de Domstad, de bakermat van de Aprilbeweging, ging zeggen. Enkelen vreesden zelfs voor een groot-protestantse staatsgreep. Het bezoek verliep gelukkig ordelijk en was vooral een huldeblijk van de bevolking aan de koning. Buiten de lintjesregen die de koning over de stad liet neerdalen, gebeurde er niets waar de ministers in constitutioneel opzicht aanstoot aan konden nemen. De grootste protestantse agitatie leek na een halfjaar geluwd.<sup>38</sup> De ministers waren inderdaad verbaasd dat de koning zoveel onderscheidingen had uitgedeeld en vreesden een precedentwerking, maar lieten de zaak rusten.<sup>39</sup>

Nu de wet op de kerkgenootschappen was aangenomen, had Donker een middel om strafrechtelijk tegen onder meer processies op te treden, iets dat hij direct na april, toen de eerste openbare omgangen werden gehouden, nog niet had. De katholieken waren zoals verwacht gegriefd door het aannemen van de wet – Lighaven was niet voor niets naar Rome gestuurd – die zij als beknotting van de godsdienstvrijheid ervoeren. Om niet meer stof te doen opwaaien heeft Donker in de eerste twee jaar na afkondiging van de wet geen vervolgingen ingesteld. Ondertussen zocht hij wel contact met de nieuw benoemde bisschoppen, met als doel provocatie te voorkomen. Na zijn slecht gevallen wet vond hij bij hen geen gehoor. Onder conservatieve protestantse druk moest hij in 1855 toch met nadere instructies komen hoe de politie moest omgaan met processies. Na het vervolgen van enkele omgangen in Noord-Brabant leek de ergste storm voorbij. De bepaling dat de rechter en niet de politiek nu besloot wat wel en niet onder het verbod viel, zorgde mede voor depolitisering van het onderwerp.<sup>40</sup>

De wet op de kerkgenootschappen was een gelegenheidswet, waarmee

het kabinet de gemoederen wilde bedaren en waarmee het nog geen politieke kleur bekende. De ministers verwachtten dat deze vraag bij de begrotingsbehandelingen eind 1853 weer gesteld zou worden. In de ministerraad spraken ze af te antwoorden ‘dat het [kabinet] zich houdt aan de Grondwet, opgevat in dien zin, waarin zij is aangenomen, en dat het Ministerie denkt te volgen een stelsel van geleidelijke verbetering, en van te regelen, hetgeen noodzakelijk regeling vereischt’.<sup>41</sup> Inderdaad volgde er kritiek uit de Kamer. Donker maakte hierop nog eens duidelijk waar het ministerie voor stond. Hij voerde aan dat zijn kabinet ‘niet heeft gezegd: “wacht mijne daden” maar in groote trekken heeft aangewezen, waarin het meende te moeten verschillen van het gevoelen van het afgetreden Ministerie’. De gedragslijn van het kabinet bestond uit het navolgen van de grondwet van 1848 en het wilde bij de overige zaken ‘geleidelijke verbetering [voorstellen], waar die gevorderd wordt’. Hieronder verstond hij ‘niet te veel te regelen opdat er eene redelijke vrijheid zij, want elke regeling is een band, maar toch zooveel te regelen dat de orde behoorlijk bewaard blijve’. Hier viel onder meer het ordelijk beheer van de financiën onder. Tijdens de begrotingsbehandeling van Justitie pareerde Donker de kritiek dat hij geen haast zou maken met het opstellen van wetten: ‘Ik voor mij weet ten minste wel waar mijne werkeloosheid gedurende de laatste zes maanden in bestaan heeft; die heeft daarin bestaan dat ik geene vier en twintig uren de stad heb verlaten, en dat ik altijd des morgens en meestal des avonds te werken heb gehad.’<sup>42</sup>

Thorbecke en acht medestanders dienden tijdens de begrotingsbehandeling een initiatief in om de belasting op het geslachte vee af te schaffen. Donker en Van Hall noemden de initiatiefwet ontijdig, bovendien betichtten ze hen ervan gemakkelijke populariteit na te streven. Thorbecke beschouwde het voorstel weliswaar als een daad van oppositie, maar niet van vijandigheid.<sup>43</sup> Donker verweet hem dat hij zijn mond vol had van bezuinigingen, maar dat hij geen van de voorstellen die hijzelf had geopperd in zijn programma van 13 november 1848 had doorgevoerd. Hij beredeneerde dat deze belasting op de hogere standen drukte, niet zozeer op de onderlaag. Daarnaast achtte Donker de tijd niet rijp om de belasting te verlagen. De Krimoorlog was uitgebroken, maar Nederlands neutraliteit bood geen zekerheid: ‘Aan ieder toch is het bekend hoe de oorlog is als een vuur dat zich verspreidt, dat brandende aansteekt en elders dikwijls brand verwekt.’ Hij vervolgde dat het kabinet er alles aan zou doen om buiten die brand te blijven, maar als dit niet zou lukken en ‘wanneer eenmaal het vuur al te nabij komt, en dit begin alleen om zich bij het naderend gevaar voor te bereiden, zoude reeds zoveel kosten, dat al het overschot [...] daardoor zoude verloren gaan’.<sup>44</sup>

## Strafhervorming

Donker probeerde tijdens zijn tweede ministerschap een aantal stokpaardjes te realiseren, waarin hij tijdens zijn eerste ambtsperiode niet of maar ten dele was geslaagd. Dit waren achtereenvolgens de hervorming van de strafwetgeving, het wettelijk regelen van de ministeriële verantwoordelijkheid en het vastleggen van het recht van vereniging en vergadering.

Donker was al vanaf de jaren twintig een uitgesproken tegenstander van lijfstraffen. Zijn pogingen om in 1848 de schavotstraffen af te schaffen waren op een mislukking uitgelopen, maar dat weerhield hem er niet van om tijdens zijn tweede ministerschap voortvarend met dezelfde agenda aan de slag te gaan. Als eerste diende Donker een wet in met betrekking tot de hervorming van de militaire strafwetgeving. Straffen als kielhalen werden afgeschaft. Hij liet bij de behandeling van de wet al doorschemeren geen voorstander van zware lijfstraffen te zijn: ‘men heeft mij wel eens beschuldigd te *laxe* te zijn’. Nog geen maand later presenteerde hij de wet ‘houdende eenige veranderingen in de bestraffing van misdrijven’. Op kritiek dat hij alleen de strafbepalingen herzag en niet het hele wetboek van strafrecht, dat nog steeds op de Franse *Code pénal* was gebaseerd, antwoordde hij dat de tijd daar nog niet rijp voor was. De opvatting over hoe het strafwetboek eruit zou moeten zien en welke straffen gepast waren, was in de jaren ervoor veranderd, zo constateerde Donker. Nu een nieuw wetboek voorstellen, terwijl de discussies over de inhoud nog gevoerd werden, was niet opportuun. Een wijziging naar zijn voorkeur zou geen kans maken in de Kamer: ‘Ik neem dus wat ik krijgen kan.’<sup>45</sup> Dat ‘krijgen’ betrof in het bijzonder de herziening van de straffen. Zijn wetsvoorstel voorzag in de invoering van celstraffen en schafte straffen als brandmerken en te pronk stellen af. Daarnaast zou op minder misdrijven de doodstraf staan. In de memorie van beantwoording gaf Donker duidelijk aan wat de positie van de regering ten opzichte van die straf was: ‘Zij is van die straf geen voorstander. Voor politieke misdrijven echter acht zij hare afschaffing nog het minst wenschelijk.’<sup>46</sup> Helemaal afschaffen van de doodstraf was niet haalbaar, maar beperken was wel noodzakelijk. Kritiek vanuit de Kamer dat op kindermoord niet langer de doodstraf stond, pareerde hij door te beargumenteren dat moeders die een dergelijk misdrijf pleegden niet toerekeningsvatbaar waren. Het doel van de wet zette Donker helder uiteen: ‘het dient om aan straffen alle karakter van wraakoefening te ontnemen. [...] De maatschappij beschermt zich, maar wreekt zich niet. [...] Overigens beoogt men hier matiging van de straf, ten einde zoo min mogelijk eene onuitwischbare vlek op de misdadigers te werpen.’ Hij voegde daar nog aan toe dat zijn milde strafvoorstellen niet voortkwamen ‘uit medelijden met den beschuldigde, maar ’t is in het belang van de maatschappij. [...] Eene zachte criminele wetgeving verzekert tegen straffeloosheid en straf-

feloosheid is het grootste aanloksel tot zondigen.’<sup>47</sup> Rehabilitatie van de dader en bescherming van de maatschappij waren de motieven achter het straffen. Als de straffen te streng waren, zouden de rechters, aldus Donker, deze niet meer opleggen en gingen misdadigers hierdoor vrijuit.

Donkers herziening was beperkt, maar het belang ervan moet niet worden onderschat. Het lukte hem om belangrijke wijzigingen in de strafmaat tot stand te brengen in een periode waarin de strengheid van de straffen steeds meer ter discussie stond. Zijn wet kan worden gezien als een opmaat naar de afschaffing van de doodstraf in 1870 door minister Franciscus van Lilaar en de algemene herziening van het wetboek van strafrecht in 1881 door minister Anthony Modderman en is daarmee als liberaal te kwalificeren. In de jaren vijftig ging men al terughoudend om met de doodstraf. Het overgrote deel van de ter dood veroordeelden zag zijn straf omgezet worden in een gevangenisstraf tot twintig jaar. Tijdens Donkers tweede ministerschap werd aan 37 ter dood veroordeelden gratie verleend.<sup>48</sup> Hij hield zich actief bezig met gratiezaken. Zo liet hij bij een gratieverzoek zelf een feitenonderzoek instellen toen hij constateerde dat de Hoge Raad hem ontlastende informatie had onthouden.<sup>49</sup> Toch zouden er onder zijn ministerschap een viertal doodvonnissen voltrokken worden.<sup>50</sup>

### Wet op de ministeriële verantwoordelijkheid

---

Een tweede speerpunt van Donker betrof het tot stand brengen van een wet op de ministeriële verantwoordelijkheid. In 1849 had hij al een soortgelijk voorstel ingediend, maar toen de Kamer een amendement aannam waarin niet langer sprake zou hoeven zijn van opzettelijk handelen van een minister voordat hij vervolgd kon worden, trok Donker de wet in.<sup>51</sup> Snel na zijn tweede aantreden als minister kondigde hij daarom aan alsnog een wet in te dienen. Hij had – net als in 1849 – alleen de strafrechtelijke verantwoordelijkheid op het oog. Hij meende dat de politieke verantwoordelijkheid niet met een wet te regelen was, deze moest vanuit de Kamer en de natie zelf komen:<sup>52</sup>

‘Wanneer de Natie een levendig belang stelt in de behandeling der openbare zaken; wanneer zij hare medewerking verleent tot het verzekeren dier zorg, wanneer er een behoorlijke *public spirit* bij de Natie aanwezig is, dan is de kracht van die staatkundige verantwoordelijkheid gevestigd, daarvoor kan geene wetsbepaling in de plaats treden.’

De wet bepaalde dat een aanklacht tegen een minister door de regering of de Tweede Kamer kon worden ingediend. Berechting geschiedde door de Hoge Raad. Donker had – net als in 1849 – in zijn wet opgenomen dat een minister alleen vervolgd kon worden als hij bewust de wet overtrad. Enkele

Kamerleden hadden hier kritiek op, maar Donker meende dat voor vervolging van een minister deze met voorbedachten rade moest handelen. Een bewindspersoon, zo beredeneerde hij, nam immers veel beslissingen. Als een van deze beslissingen – of het ontbreken daarvan – zou leiden tot een onrechtmatigheid, dan kon een minister om het minste of geringste vervolgd worden. Als voorbeeld noemde hij de verschillende wetten en besluiten die van voor 1848 dateerden en in strijd waren met de grondwet. Dat feit alleen zou niet tot vervolging moeten kunnen leiden. Slechts op het moment dat de minister zou weten dat hij tegen de grondwet handelde, moest hij voor het uitvoeren van deze wetten en besluiten voor de Hoge Raad gedaagd kunnen worden.<sup>53</sup>

Op het tweede deel van de wet, dat in de financiële verantwoordelijkheid van ministers voorzag, kwam vanuit de Kamer veel kritiek. Donker, die dit voor het moment niet als het belangrijkste element van het voorstel beschouwde, kon zich vinden in een amendement dat niet veel meer behelsde dan de bepaling dat deze verantwoordelijkheid later zou worden geregeld. Uiteindelijk werd het belangrijkste deel, de regeling van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid, met 41 tegen 12 stemmen aangenomen. Thorbecke stemde tegen.<sup>54</sup> Donkers wet op de ministeriële verantwoordelijkheid is maar één keer gebruikt bij de vervolging van een minister.<sup>55</sup> Voor Donker was het realiseren van deze wet desalniettemin een belangrijk moment, aangezien hij hier al vanaf de jaren twintig voor had gepleit en hij er zes jaar eerder nog niet in was geslaagd.

### Wet op het recht van vereniging en vergadering

---

Een laatste erfenis van 1849 waar Donker mee wilde afrekenen was zijn verworpen wet op het recht van vereniging en vergadering. Hiertoe had hij al in de laatste dagen van 1853 een nieuw voorstel aan de ministerraad aangeboden.<sup>56</sup> De behandeling ging daarentegen niet snel. Het voorstel stuitte op zoveel verzet in de Kamer dat Donker pas halverwege 1854 een aangepast ontwerp kon indienen.<sup>57</sup> De plenaire Tweede Kamer behandelde deze volgens pas in februari 1855. De wet verschilde aanzienlijk van de wet die Donker in zijn eerste termijn had voorgesteld en die door een grote meerderheid van het parlement was verworpen. De bekritiseerde bepaling dat van openbare vergaderingen waar meer dan 30 personen aanwezig waren vooraf melding moest worden gemaakt, had Donker wijselijk niet meer opgenomen:

‘Ik wil niet ontveinzen [...] dat de voordragt van wet door mij geleverd in 1849 eenigermate de geest van het oogenblik aangaf. Ik wil niet ontkennen dat de beduchtheid voor wanorde, toen nog zeer te vreezen,

invloed heeft gehad op de bepalingen, toen gemaakt. Ik zou onopregt zijn, als ik dat niet erkende; ofschoon ik toch meen dat die bepalingen over 't algemeen niet de afkeuring verdienen, die politieke drift er aan heeft gegeven.'<sup>58</sup>

In plaats van het repressieve stelsel dat Donker in 1849 voorstelde, ging zijn wetsontwerp in 1855 van het principe uit dat iedereen een vereniging mocht oprichten, tenzij de doelstelling hiervan strijdig was met de openbare orde. Wel zou aan verenigingen die rechtspersoonlijkheid wilden om daarmee bijvoorbeeld onroerend goed te kunnen kopen, eerst koninklijke toestemming gevraagd moeten worden. Deze toestemming kon worden verkregen door een verzoekschrift aan de koning te richten en hierbij de statuten van de vereniging te voegen. Bleek hieruit dat de vereniging niets onwettigs in de zin had en een niet-materieel doel nastreefde, dan zou de koninklijke erkenning vaak een formaliteit blijken.

Juist het opnemen van deze bepaling werd door Thorbecke bestreden. Hij meende dat het beperken van het recht op vereniging zo'n complexe zaak was, dat dit eigenlijk in een afzonderlijke wet geregeld moest worden. Donker vatte dit op als een aanval. Hij vond dat de wet die het recht op vereniging bepaalde ook de grenzen hieraan in zich moest dragen. Als deze grenzen nu niet gesteld werden, vreesde hij afstel. Toen Thorbecke hier tegenin ging en herhaalde dat hij een uitgebreidere wettelijke regeling van de beperkingen wilde, verzuchtte Donker: 'hij blijft op zijn terrein en ik op het mijne. Hij wil voor alles, regelen bij de wet. Wij moeten, zegt hij, regelen hebben voor alles en daar ben ik juist tegen.' Te veel wettelijke bepalingen, zo meende Donker, beperkten de vrijheid juist. Over de vraag of hij hierover ooit met Thorbecke overeenstemming zou bereiken maakte hij zich geen illusies: 'over al dat regelen stellen zullen wij het wel nooit eens worden'. Donker had aanvankelijk bepaald dat personen zonder de Nederlandse nationaliteit geen lid konden worden van een vereniging. Waarschijnlijk had hij bij het opstellen van dit artikel de invloed van de Duitse communisten in 1848 nog op het netvlies. Deze strenge bepaling stuitte een meerderheid van de Kamer tegen de borst. Een amendement wijzigde de wet zo dat ingezetenen die geen Nederlander waren zich toch bij een vereniging konden aansluiten. Hoewel minder dan Donkers voorstel in 1849 had deze wet wel degelijk enige repressieve elementen in zich. Zo moest voor openbare vergaderingen in de buitenlucht minimaal vijf dagen van tevoren een vergunning bij het gemeentebestuur worden aangevraagd. De politie kreeg toegang tot alle openbare vergaderingen, zowel binnenshuis als in de buitenlucht. Desalniettemin is de wet door de waarborgen die zij voor de verenigingsvrijheid bood en de beperkingen die zij aan de overheidsbemoeienis stelde aan te merken als liberaal. Donkers wet werd, anders dan in 1849, nu wel aangenomen: 34 Kamerleden stemden voor, 26 tegen, onder wie Thorbecke.<sup>59</sup>

Donker bracht aan het eind van zijn ministerschap nog één andere wet tot stand, maar deze was in vergelijking met de drie voorgaande voorstellen van minder belang. Toch paste de wet op de huishouding en tucht op de koopvaardij schepen in Donkers *law and order*-profiel, dat hij onder meer door zijn brochure *Orde* uit 1839, zijn optreden tegen amokmakers in 1848 en zijn constante pleidooien voor de bescherming van eigendom had gekregen. De wet gaf kapiteins van koopvaardij schepen veel bevoegdheden om de orde en veiligheid aan boord van schepen te bewaren. Zo mocht hij bemanningsleden van boord sturen, geldboetes opleggen en zelfs opsluiten en in de ‘ijzers’ slaan. De wet was vooral bedoeld om desertie te bestraffen, maar andere gedragingen van de bemanning die veiligheid, scheepslanding of de voortgang van de reis in gevaar brachten, werden eveneens gesanctioneerd. Wel konden bemanningsleden die vonden dat de kapitein zijn bevoegdheden had misbruikt zich bij een raad van tucht beklagen. Donker erkende overigens dat de wet niet perfect was omdat deze niet overal ter wereld uitvoerbaar zou zijn, maar achtte een imperfecte wet beter dan helemaal geen wet.<sup>60</sup>

De Thorbeckiaanse parlementair historicus Van Welderen Rengers signaleerde dat de wet net als de meeste van Donkers voorstellen ‘door velen onvolledig en weinig stelselmatig [werd] geoordeeld’. Dat Donker een nieuw artikel ‘van een ander beginsel uitgaande’ aanvoerde, beoordeelde hij als een ‘vrij zonderlinge wijze van behandeling’. Donker slaagde erin de wet aangenomen te krijgen, ‘hoewel’, zo wreef Rengers in, ‘in bijkans alle onderdeelen gewijzigd’.<sup>61</sup> Donker zag dit zelf anders: ‘ik heb hier meermalen gezegd, dat 68 personen [*Kamerleden, MudW*] meer zien dan één’. Hij nam daarom veel amendementen vanuit de Kamer over. Na een uitvoerige verdediging nam de Kamer de wet met slechts één tegenstem aan.<sup>62</sup> De Thorbeckianen stemden dus voor.

Dat nam niet weg dat Donker regelmatig aanvaringen had met Thorbecke en zijn aanhangers. Nog anderhalf jaar na zijn aantreden moest hij tegenover Thorbeckiaanse Kamerleden zijn ministerschap en zijn denkbeelden verdedigen. Niet alleen Thorbecke zelf mengde zich in deze discussies. Toen zijn aanhangers bij tussentijdse verkiezingen in 1854 een aantal zetels wonnen, lieten zij zich steeds meer in de Kamer tegen Donker horen. Zo kreeg hij van onder meer de Kamerleden Van Zuylen van Nijevelt, Van Eck, Dullert en Anemaet meermalen stevige kritiek te verwerken.<sup>63</sup> Donker ontkende tegenover hen ten stelligste dat hij zich als minister had aangeboden en verklaarde dat hij door de koning was gevraagd. Hij stelde nadrukkelijk als minister van Justitie dezelfde denkbeelden te hebben als voor 1848, toen hij nog advocaat en publicist was. Hij betoonde zich een hartstochtelijk verdediger van de grondwet, dit volgens hem in tegenstelling tot de Thorbeckianen. Donker, zo zei hij zelf,

‘is steeds een tegenstander van de beschouwingen van die partij geweest. Naar zijn inzien wil die partij de Grondwet verwringen, naar een imaginair constitutioneel stelsel. [...] Toen de Grondwet van 1848 was aangenomen, zeiden de organen van die partij: “wij verheugen er ons niet over, maar wij betreuren het ook niet; – wanneer slechts onze vrienden aan het hoofd komen dan is er wel iets van die Grondwet te maken; dan zal zij wel worden gekneed naar den geest dien wij in de Grondwet hadden willen uitgedrukt zien.” En de hoofdleider van die partij, toen hij aan het Ministerie was, heeft zich menigwerf aan deze tafel over onderscheidene bepalingen van de Grondwet beklaagd. Dat noem ik geen volkomen gehechtheid aan de Grondwet; men heeft er zich slechts aan onderworpen, maar ze niet beaamd.’<sup>64</sup>

Bij de begrotingsbehandeling eind 1854 had hij genoeg van de constante kritiek van de Thorbeckianen. Op beschuldigingen dat hij banen zou uitdelen en geld zou verkwisten, antwoordde Donker dat hij maar twee nieuwe noodzakelijke functies had gecreëerd en dat hij daarnaast zo zuinig mogelijk met het budget was omgesprongen. Hij concludeerde dat hij ‘geheel *diamétralement* geopposeerd’ stond tegenover Thorbecke. De stevige aanvallen op hem in de Kamer was hij zat. Thorbecke maakte ‘partijchap’, niet hij. ‘Al is er eene klove tusschen ons, zoo kunnen wij toch billijk en regtvaardig zijn en wel over die klove heen een woord met elkander wisselen.’ De Thorbeckiaanse pers moest het ontgelden:

‘De organen van die partij leggen er zich op toe en men beschuldigt ze er openlijk van, om onze beraadslagingen in deze Kamer te verdraaijen, verkeerd voor te stellen. Dit moet het Nederlandsche volk weten. Ik weet dat deze woorden wel zullen voorkomen in het Bijblad, maar niet in die couranten, althans niet in den zin waarin ik ze uitspreek. Wel worden in extenso voorgesteld en in groote massa rondgedeeld de redevoeringen van de partij, die ik op het oog heb, die ik niet kan noemen de constitutionele partij, maar veeleer naar mijn inzien, de ongrondwettige zou moeten noemen, – wel worden, zeg ik, in die organen naauwkeurig opgenomen de voordragten dier partij, maar de redevoeringen daarentegen van andere leden, de redevoeringen van de Regering worden daarin verdraaid, zoodat men mij zelfs laat zeggen, wat ik niet eens gedacht veel min gezegd heb.’

Op zijn ministerie was het nog nooit zo druk geweest, aldus Donker. Kritiek van werkeloosheid legde hij naast zich neer. Hij gaf aan niet alle wetten tegelijkertijd in te kunnen dienen. Daarnaast moest het voor de Kamer doenlijk zijn ze gedurende de zittingsperiode te behandelen.<sup>65</sup>

De botsingen met Thorbecke bleven terugkeren. Toen hij zich verzette

tegen de begrotingspost voor geheime uitgaven, nam Donker het woord en zei dat deze onder het ministerie-Thorbecke al op de begroting had gestaan. Thorbecke vond dat Donker over de schreef ging. Hij mocht hem niet ‘aan den band [...] leggen van een vroeger oordeel of van een vroeger gedrag’. Donker wist immers niet waarom deze post in het verleden was voorgesteld en of Thorbecke daar zelf mee ingestemd had. Donker reageerde:

‘Ik heb gezegd, dat het tegenwoordig advies van den afgevaardigde uit Maastricht niet overeenkwam met de begrotingen, die hij jaar op jaar heeft helpen voorstellen. Zoo iets zou naar het gevoelen van dien afgevaardigde niet mogen gezegd worden. Hij wil dus hier de vrijheid van discussie ten aanzien der Ministers beperken, hij wil ze alleen voor zich, niet voor ons. Ik heb het regt aan deze tafel dezelfde wapenen te bezigen als men ten mij heeft gebezigd.’<sup>66</sup>

Enkele maanden later, bij een discussie over waterschappen, beschuldigde Donker Thorbecke ervan dat hij deze instellingen bij een bezwaar wilde laten oordelen over eigen besluiten. Donker vond op dit punt – dat hem al vanaf de jaren dertig na aan het hart ging – dat Thorbecke de machtscheiding van Montesquieu met voeten trad. Hij legde hem zelfs woorden in de mond. Volgens Donker zei Thorbecke: ‘ik ben meer gouvernementeel dan de Minister van Justitie; ik ben meer conservatief. Ik antwoord: ja, gij zijt het; maar gij zijt het in excès; gij zijt het tot despotisme toe.’<sup>67</sup> Deze harde taal bevorderde de toch al niet bijster hartelijke betrekkingen tussen beide heren niet.

### Band met het Koninklijk Huis en politieke benoemingen

Veel betere betrekkingen had Donker met het Koninklijk Huis. Dat zijn vertrouwensband met de koning goed was, bleek uit het feit dat hij nauw betrokken was bij de afspraken rondom de scheiding van tafel en bed van koning Willem III en koningin Sophie. Hun huwelijk was slecht, maar dit was slechts in zeer beperkte kring bekend. Een openbare scheiding zou nadelig zijn voor het koninklijk gezag. De koning en koningin lieten een geheime scheidingsakte opmaken. Beiden kregen eigen paleizen toegewezen en hoefden elkaar privé niet meer te zien, maar zouden zich voor de buitenwereld ‘in het bijzijn van derden zoo gedragen, als of er geene scheiding bestond’. Sophie moest bijvoorbeeld gewoon bij alle partijen en diners *acte de présence* geven. Donker was een van de ondertekenaars van deze geheime overeenkomst, naast prins Frederik, de oom van Willem III, en de secretarissen van zowel de koning als de koningin.<sup>68</sup>

Ook met betrekking tot een andere scheiding binnen de koninklijke familie werd Donker in vertrouwen genomen. In 1849 was prinses Marianne gescheiden van prins Albert van Pruisen. Beiden leefden vanaf 1845 afzonderlijk, maar toen Marianne in 1849 een kind kreeg van haar koetsier met wie ze openlijk samenwoonde, was een uit elkaar gaan onvermijdelijk. De akte van scheiding, opgemaakt door de geheime raadkamer in Berlijn, liet aan duidelijkheid weinig te wensen over: 'Bij eene zoo hoog gestegene en zo diep ingewortelde afkeerigheid is niet te veronderstellen, dat er tot verzoening en bereiking van het doel des huwelijks nog eenige hoop overblijft.' Deze akte en een bevestiging uit 1858 dat de scheiding op de huwelijksakte in Den Haag was aangetekend, waren in het bezit van Marianne, die op kasteel Reinhartshausen nabij het Duitse Wiesbaden woonde. In september van dat jaar was ze voornemens om beide documenten terug te sturen naar Nederland. Ze gebruikte Donker hiervoor als intermediair.<sup>69</sup> Wat de reden is geweest dat ze juist aan Donker deze stukken terugstuurde, is moeilijk te zeggen. Donker had op dat moment geen publieke functie meer. Wist ze dat hij betrokken was bij de geheime afspraken tussen koning en koningin? Hoe dan ook, Donker had een vertrouwensband opgebouwd met meerdere Oranjes, zelfs met hen die uit de gratie waren geraakt.

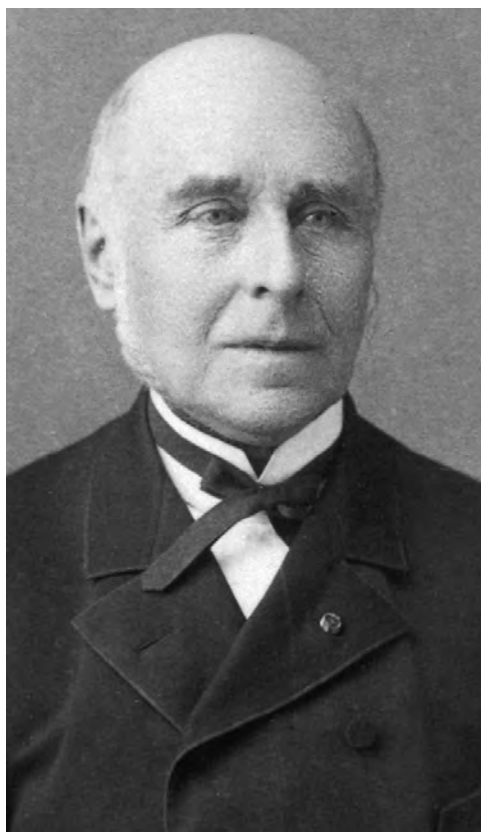
Dit betekende niet dat Donker kritiekloos tegenover de koning stond. In september 1854 waren in Schiedam ongeregeldheden uitgebroken naar aanleiding van hoge broodprijzen. De burgemeester verzocht om militaire bijstand en kreeg deze. De zaak escaleerde toen de oproermakers een van de artilleriepaarden dodelijk verwondden. Toen dit bericht Willem III bereikte, eiste hij binnen een etmaal een schadevergoeding van het Schiedamse gemeentebestuur. Anders, zo dreigde hij, zou hij de kannoneerboot Cycloop bevelen om de stad onder vuur te nemen. De ministerraad was hier uiteraard niet van op de hoogte: de terugtocht van de militairen was al begonnen. Donker, als voorzitter van de ministerraad, reageerde verbolgen. Hij hield de koning voor dat als de orde moet worden hersteld 'er eenheid van werking' moest zijn. De regering had het leger ingezet en de rust was hersteld, 'maar als in zulke omstandigheden andere magten ongeroepen optreden [...] dan loopt men gevaar botsing te veroorzaken'.<sup>70</sup> De zaak was voor Donker aanleiding om een buitengewone ministerraad bijeen te roepen. Niet geheel zonder understatement meldde hij daar 'dat het hem leed doet dat Zijne Majesteit zoo veel gewigt heeft gehecht aan deze zaak. Hij kan als Minister verantwoordelijk voor de rust in het Rijk, de maatregelen die buiten hem genomen zijn niet goedkeuren'.<sup>71</sup>

Naast zijn goede band met het Koninklijk Huis had Donker binnen het ministerie zijn vertrouwelingen. Zo was hij al vanaf 1848 bijzonder gesteld op zijn referendaris Karel d'Engelbronner. Deze had zelfs onder het ministerie-Thorbecke nauwe banden met Donker en Van Hall onderhouden, iets dat hij zelf overigens ontkende.<sup>72</sup> Na de dood van secretaris-generaal Abra-

ham Muller in 1853 benoemde Donker d'Engelbronner op deze vrijgekomen functie. Zijn salaris was aanvankelijk 4000 gulden per jaar, maar Donker wilde dit vanaf 1855 verhogen tot 5000 gulden. Hij gaf hiervoor als argumentatie dat dit in lijn was met de bezoldiging van de hoogste ambtenaren op vergelijkbare ministeries en dat d'Engelbronner zich meer dan eens bewezen had. De Tweede Kamer floot Donker terug met een amendement op zijn begroting.<sup>73</sup> Een jaar later had Donker meer succes. Hij meende dat 'aan dien hoogen ambtenaar' meer werk gegeven was dan voorzien.<sup>74</sup> Hoewel hij als secretaris-generaal bijdroeg aan Donkers wetsvoorstellen, was d'Engelbronner impopulair. De Leidse hoogleraar Van Assen vroeg zich in mei 1856 hardop af wanneer 'Donker Curtius en zijn "ambten begerende secretaris" D'Engelbronner [zullen] worden afgezet?'<sup>75</sup> Toen Donker niet veel later inderdaad het veld moest ruimen en Van der Bruggen het minister-schap had overgenomen, meende Van Assen dat het duidelijk was wat de nieuwe minister te doen stond: 'Bid en smee Van der Bruggen, dat hij Engelbronner verwijderde. [...] Engelbronner heeft als zoon des geschavotteerden de publieke opinie tegen zich; voeg er bij dat de zonderlinge faveurs bij het begeven van ambten zeer nadeelige geruchten hebben verspreid.'<sup>76</sup>

D'Engelbronner verwonderde zich erover dat Donker hem al iets dergelijks had voorspeld: 'Is het niet zonderling dat D.C., die niet doorging voor een geadviseerd man, mij bij 't scheiden heeft gezegd: "Gij weet niet wat ik van en om u heb moeten hooren! Wees op uw hoede: uw ergste vijanden hebben uw brood gedeeld!"'.<sup>77</sup> Donker voegde daaraan toe: 'Gij kunt te allen tijde op mij rekenen. Maar gij hebt vele vijanden. Had ik niet voor u gestaan, gij waart reeds gevallen.' Donker zou bevestigd hebben dat met name Justus Pape, die hij als raadsheer in de Hoge Raad had benoemd, vijand van d'Engelbronner was. Volgens d'Engelbronner beschuldigde Pape hem ervan dat hij de oude advocaat bij de Hoge Raad Moses van Gigh als eerste op de voordracht had gezet, terwijl Donker aanvankelijk zijn neef Frans op die positie wilde benoemen.<sup>78</sup> Er waren meer boze tongen die beweerden dat d'Engelbronner zich bediende van favoritisme. De publicist Dirk Benjamin Adrian betichtte hem er niet alleen van dat hij familieleden in justitiële functies benoemde, maar ook dat hij in ruil voor die benoemingen geld ontving. D'Engelbronner vond hij al even onbetrouwbaar als Donker, 'den huichelaar met de Brochure "Orde", uwen oppersten Heer, Meester en vriend'.<sup>79</sup>

Bij Donker zouden eveneens niet altijd alleen de kwaliteiten van een kandidaat de doorslag geven. Hij erkende openlijk dat benoemingen politiek gemotiveerd waren. Het katholieke Kamerlid Van Nispen van Sevenaer klaagde zich bij de minister dat er zo weinig openbare functies aan katholieken ten deel vielen. Donker legde hierop uit dat benoemingen de verkiezingsuitslag afspiegelde, en dat als katholieken op liberalen bleven stemmen, liberalen deze functies zouden krijgen. Alleen de katholieken



*Carel Clemens Elias d'Engelbronner,  
Donkers vertrouweling op het  
ministerie van Justitie*



*Cornelis Hendrik Boudewijn Boot,  
Dirks neef en minister van Justitie  
tussen 1858 en 1860.  
Foto Maurits Verveer, ca. 1860*

zelf konden hier iets aan veranderen: ‘Ik ben bereid de katholijken de hand te reiken, waar ik het met regtvaardigheid doen kan, maar zij moeten die in de stembus drukken.’<sup>80</sup> Een opmerkelijk feit deed zich voor toen Donker als voorzitter van de ministerraad meldde dat de aftredend voorzitter van de Hoge Raad de titel minister van staat kreeg. Dit was namelijk zijn eigen broer, Willem Donker Curtius van Tienhoven.<sup>81</sup> Het lijkt echter sterk dat Donker hier zelf de hand in gehad zou hebben, aangezien de koning over deze benoemingen ging.

Eind januari 1857 ontsloeg de nieuwe minister Van der Bruggen Donkers vertrouweling d’Engelbronner. Zijn ontslag was weliswaar eervol en hij zou wachtgeld ontvangen, maar tegelijkertijd moest hij zich uit Den Haag verwijderen. Verbolgen hierover stuurde hij zijn jongere broer naar Donker om te kijken wat hij kon betekenen voor zijn eerherstel.<sup>82</sup> D’Engelbronners vriend Jan Heemskerk wist waarom dit niet tot resultaat leidde: ‘De ex-minister D.C. schijnt, na zijne aftreding, niet zoo gunstig over u te hebben gesproken als vroeger.’<sup>83</sup> Dat kwam omdat Donker meende dat hij ‘heerschzuchtig’ was en dat zijn oud-secretaris-generaal ‘daardoor vele vijanden heeft gemaakt’.<sup>84</sup> Onder Van der Bruggen kwam er geen schot in de zaak, maar toen deze in maart 1858 aftrad en Donkers neef Boot minister van Justitie werd, zag d’Engelbronner weer mogelijkheden. Zijn vrouw zocht Donker op en sprak anderhalf uur met hem. D’Engelbronner constateerde dat Donker ‘eigenlijk wel niet boos, maar toch onverschilliger jegens mij geworden was, sedert men hem verzekerd had, hoe ik hem, bespottelijk of belagchelijk maakte’, dit terwijl hij Donker ‘altijd [heeft] verdedigd; van eene goede zijde heb voorgesteld!’ Toch verzekerde Donker mevrouw d’Engelbronner dat hij altijd een goed woord voor haar echtgenoot had gedaan, dat zijn secretaris-generaal slecht was behandeld, recht had op het achterstallig wachtgeld en dat hij dat alles aan zijn neef Boot had gezegd. Donker suggereerde dat d’Engelbronner een verzoek moest indienen bij de nieuwe minister en dat hij zijn best zou doen om de zaak zo snel mogelijk tot een goed einde te brengen. D’Engelbronner ging op Donkers raad in en stuurde een rekest.<sup>85</sup> De gewezen secretaris-generaal werd uiteindelijk gerehabiliteerd.<sup>86</sup>

### Onenigheid over de onderwijskwestie

Donker kreeg een drietal liberaal georiënteerde wetten aangenomen, maar toch leek het kabinet-Van Hall-Donker Curtius in conservatiever vaarwater terecht te komen. Dit kwam enerzijds door enkele personele wisselingen. Minister Van Doorn van Financiën trad in januari 1854 af omdat hij het niet eens was met de belastingherziening die zijn collega’s voorstelden. De conservatieve Agnites Vrolik verving hem. Minister van Hervormde Eredienst

werd Anthon van Rappard, de gewezen directeur van het Kabinet des Konings en in die hoedanigheid een goede bekende van Donker. Ongeveer tegelijkertijd werd Lightenvelt benoemd tot ambassadeur in Parijs. Zijn aftreden wekte weinig verbazing. Dat hij zich na het aannemen van de wet op de kerkgenootschappen in het kabinet niet op zijn gemak voelde was algemeen bekend. Zijn opvolger op het departement van Rooms-Katholieke Eredienst was de Brabantse rechter Jacobus Mutsaers. James Ensie trad af nadat de begroting voor het departement van Marine in december 1854 door de Tweede Kamer werd weggestemd. Hij werd vervangen door de conservatieve marineofficier Abraham de Smit van den Broecke. Minister Charles Pahud werd benoemd tot gouverneur-generaal van Nederlands-Indië. Pieter Mijer, een conservatieve Indisch jurist op verlof, volgde hem op.<sup>87</sup> De door de koning nieuw benoemde ministers bleken van conservatievere snit dan de afgetreden bewindspersonen.

Anderzijds diende het kabinet een aantal meer behoudende wetten in dan de drie die Donker behandelde. Zo wist minister Van Reenen een wet op het armbestuur tot stand te brengen. Anders dan Thorbecke in zijn voorstel had gewild, bleef de armenzorg grotendeels in handen van de kerken, gemeenten zouden slechts een ondersteunende rol hebben. Van Hall dacht dat dit het voorstel was dat het meeste bijval vond. Armenzorg vanuit de gemeenten was, zo beredeneerde hij, een voorbeeld van uiterst liberalisme, 'de almacht van den Staat'.<sup>88</sup> Overigens was deze als meer conservatief aan te merken wet in overeenstemming met Donkers eigen denkbeelden, die hij al in 1852 in de Haagse gemeenteraad uiteen had gezet.<sup>89</sup>

Van Hall had de koning daarnaast toegezegd dat hij de kieswet en de gemeentewet in behoudende zin zou aanpassen. Donker en Van Hall spoorden de verantwoordelijke minister Van Reenen regelmatig aan om met de twee wetsvoorstellen te komen, maar hij leek te aarzelen. Eind 1853 besloten beiden om tweemaal in de week met Van Reenen om tafel te zitten en gezamenlijk de nieuwe wetten artikelsgewijs op te stellen. Van Hall kreeg het druk toen hij de afgetreden minister Van Doorn tijdelijk moest vervangen. Hij weet het hieraan dat hij nog maar weinig tijd overhield en het plan om Van Reenen onder curatele te stellen ging niet door.<sup>90</sup> Thorbeckes wetten bleven daarmee behouden.

Binnen het kabinet begonnen de eerste barsten zichtbaar te worden. Van Hall tekende op dat Van Reenen af en toe koppig was, en politiek niet altijd even handig. De verhouding met Vrolik, die bevriend was met de conservatieven Gerrit Jan Mulder, medeaanstichter van de Aprilbeweging, en Gerit Simons, de directeur van de academie in Delft, was slecht. Forstner van Dambenoy zat vaak in hetzelfde kamp. De enige van wie Van Hall op aan kon – zo concludeerde hij zelf – en die hem terzijde bleef staan, was Donker.<sup>91</sup> Ook Donker zag de verhoudingen bekoelen:

‘Genoeg van Hall en Forstner hadden zoo hooge woorden gehad of om beter te zeggen Forstner was zoodanig als beschuldiger van V.H. opgetreden (want Van H. heeft het slechts met een verachtend medelijden over ’s mans dwaasheid, beantwoord) dat een van beide moest ruimen. Ook ik was en froid met Forstner en wilde op de duur niet met hem Minister blijven. Van Hall verkoos den Koning geene keuze te laten maar vroeg zijn ontslag.’<sup>92</sup>

Het kabinet overleefde de aanvankelijke strubbelingen, maar toch was het wachten op een kwestie waarop het zou stranden. Dit bleek de onderwijskwestie te zijn. Waar het Thorbecke niet was gelukt om de onderwijswet tot stand te brengen die de grondwet voorschreef, ging minister Van Reenen voortvarend aan de slag. Aanvankelijk leek zijn ontwerp in de Tweede Kamer een goede kans te maken. De wet die hij indiende liet alle ruimte om bijzondere scholen op te richten, maar wilde vooral het openbaar onderwijs – dat volgens de grondwet overal in het land voldoende aanwezig moest zijn – zo neutraal mogelijk maken. Dat was tegen het zere been van Groen van Prinsterer. Hij verzette zich in de Kamer omdat hij meende dat de openbare scholen gestoeld moesten zijn op christelijke waarden en protestants-christelijke ideeën moesten onderwijzen. Buiten de vergaderzaal begonnen de gemoederen hoog op te lopen. Donker berichtte in de ministerraad ‘dat de predikant te Hellevoetsluis zich van den kansel op hoogst laakbare wijze verklaard heeft over het door de regering aangeboden wets-ontwerp op het onderwijs, zoodat termen bestaan om hem ter zake strafregterlijk te vervolgen’. Hij vroeg zijn collega’s of hij inderdaad tot vervolging moest overgaan. Na een discussie oordeelden ze van niet, maar vonden wel dat ze de verhitte stemming scherp in de gaten moesten houden.<sup>93</sup>

Donker had Groen in de Tweede Kamer al eerder aangegeven niet tegen bijzonder onderwijs te zijn, maar in de eerste plaats voor voldoende openbare scholen te willen zorgen. Dit schreef de grondwet voor en dat moest de insteek van de onderwijswet zijn.<sup>94</sup> De ministerraad besprak de lager onderwijswet uitvoerig nadat vanuit de Kamer scherpe kritiek was gekomen. De meerderheid van de ministers bleef erbij dat de openbare scholen zo neutraal mogelijk moesten blijven. Het christelijk geloof, zo oordeelde de raad, zou de kinderen toch al op andere manieren worden bijgebracht.<sup>95</sup> De liberalen – Thorbeckianen en andere gematigden – hadden de wet aan een meerderheid kunnen helpen; de verkiezingen van 1856 waren voor de voorstanders niet ongunstig verlopen. De koning was echter een andere mening toegedaan. Tegen de wil van de meerderheid van de Kamer plaatste hij zich op het standpunt van Groen en bood hem zelfs een ministerschap aan.<sup>96</sup> Nadat het kabinet eind 1855 al de steun van veel antirevolutionaire kiesverenigingen had verloren en nu ook de koning zich tegen zijn ministers had gekeerd, kon Van Hall niet aanblijven. Hij had in januari 1856 al verzocht

van zijn functie te worden ontheven, maar dit was door Willem III niet geaccepteerd. Op 8 juni vertelde hij zijn collega's in de ministerraad dat hij nogmaals om ontslag had gevraagd.<sup>97</sup> Kranten speculeerden wat de oorzaak hiervan was: de een meende dat hij rust wilde, de ander hield het op een conflict tussen hem en minister Forstner. Een ingevoerde bron wist echter al snel te melden dat een 'godsdienstige kwestie' de reden was en dat in de laatste twee ministerraden 'zeer hevige woorden schijnen gewisseld te zijn'.<sup>98</sup> Donker concludeerde dat de bezwaren van de koning tegen de onderwijswet een goed excuus boden om de handdoek in de ring te gooien:

'In dien toestand kwam nu 's Konings bezwaar tegen de wet op het onderwijs, het religie artikel, waaromtrent van Reenen niet wilde toegeven en zoo ik meende te regt. V.H. had trouwens verklaard, dat het kabinet voor deze wet pal zoude staan en er bleef dus niets over, dan den Koning in de gelegenheid te stellen een nieuw kabinet te formeren.'

De omgang met Van Hall bekoelde en de relatie met Van Reenen was nog slechter. Donker meende dat de interne ruzies de belangrijkste reden achter de val van het kabinet waren en dat de protestanten 'de uitbarsting niet [hadden] veroorzaakt'.<sup>99</sup> Dat lijkt plausibel, de antirevolutionairen vormden in weerwil van hun geëxalteerde toon een minderheid in het parlement. De strubbelingen tussen de ministers en het verlies van de steun van de koning waren voor het kabinet veel grotere struikelblokken.

Toen Van Hall een week later inderdaad ontslag werd gegeven, ontstond er tussen de overige ministers een discussie.<sup>100</sup> De notulen vertellen niet waarover ze spraken, maar het kan over weinig anders zijn gegaan dan wat de ministers vonden dat ze nu zelf moesten doen. De pers wist te melden dat Donker op 13 juni bij de koning was geweest. Het was op dat moment nog niet zeker of Van Halls ontslag al was geaccepteerd, maar er werd druk gespeculeerd dat Donker en een aantal van zijn collega's eveneens hun portefeuille zouden inleveren.<sup>101</sup> Dat gebeurde inderdaad. Op 23 juni accepteerde de koning Donkers ontslag en benoemde hij Justinus van der Bruggen tot zijn opvolger.<sup>102</sup> De ministers zouden tot 1 juli in functie blijven en daarna het stokje overdragen aan het nieuwe kabinet. Blijkbaar twijfelde Willem III toch nog over het aanwijzen van de nieuwe formateur, want Donker noteerde dat hij hem geadviseerd had resoluut te blijven: 'Van der Bruggen eens met de formatie belast zijnde, [heb] ik den Koning [...] aangeraden, zich daar aan te houden en niet van den hak op den tak te springen. Veel vertrouwen had hij niet in de ministersploeg: 'Vrolik, Van Rappard en de gepersonifieerde ministerqueastie Forstner zijn volstrekt ongeschikt, om een ministerie te leiden. Volgen V[an] der B[rugghen] en Simons hunne behartigden dan valt den wagen terstond om.'<sup>103</sup>

Ondanks de ministeriële perikelen keek Donker toch tevreden terug op zijn samenwerking met Van Hall:

‘Van Hall heeft zijne gebreken, evenals elk ander, ik kende die zeer goed in 1853, maar achtte hem den man van het ogenblik. Hij wil met geweld N.1 zijn, vooral bij den Koning en in den Raad, ofschoon hij er nooit iets van liet blijken en wij het regelmatig eens waren, stond niemand hem meer in de weg dan ik. Van het ogenblik dat hij zag, dat mijn invloed grooter was dan de zijne, was hij beslist, om het Kabinet te verlaten met een uiterlijk blijk van de hoofdrol te hebben gespeeld. Heersch en eerezucht zijn zijne gebreken en zijne deugden. Door en van hem moet alles komen, en dat moet aan de klok worden gehangen. Maar in zaken was hij een best collega. Van aard tweemaal vrijheid lievender dan Thorbecke en wars van dat eeuwig gereglementeer en die bedraagende hegemonie welke alle natuurlijke vrijheid dooden, was ik het bijna altijd met hem eens. Veel minder konde ik mij met van Reenen verstaan, die [...] voor Thorbecke niet kan doortasten. Ook mag men niet vergeten in het credit van Van Hall te schrijven, wat hij als M[inister] van B[uitenlandse] Z[aken] deed, hij is de eenige geweest, welke dien naam verdiende. Alle anderen keken de Vreemde Diplomaten naar de oogen, hij had de kaart omgekeerd en met beleid wist hij zich en den staat eene plaats te doen innemen zedert een lange reeks van jaren ongekend. [...] In een woord, als ik de rekening Courant aan Van Hall opmaak, dan sluit zij met een batig saldo.’<sup>104</sup>

Frederik van Rappard meende dat het vooral Donkers betrokkenheid bij de feitelijke scheiding van Willem III en koningin Sophie was, die voor de verwijdering tussen Donker en Van Hall gezorgd had: ‘dat hij [*Van Hall, MvdW*] steeds jaloursch was van Dirk Donker is mij dikwerf gebleken; de zoo gewilde schikking tusschen Koning en Koningin heeft hiertoe veel bijgedragen’.<sup>105</sup>

In het verleden hebben met name liberalen die zich tot de Thorbeckiaanse school aangetrokken voelden wel wat makkelijk geconcludeerd dat Donker door het toetreden tot een kabinet met Van Hall definitief conservatief geworden zou zijn.<sup>106</sup> Dat het ministerie-Van Hall-Donker Curtius als zodanig de geschiedenis ingegaan is, heeft het in ieder geval deels aan zichzelf te wijten. Van Hall schreef in 1857 een brochure waarin hij de conservatieve partij, waartoe hij het kabinet vond behoren, gelijkstelde aan gematigde vooruitgang, die zich tussen de ultraliberalen en de ‘uitsluitende politiek Kerkelijke rigting’ bevond. Hiertoe hoorde volgens hem ook Donker ‘die in 1848 reeds eene gematigde vrijheid op staatkundig en godsdienstig grondgebied [had] voorgestaan’.<sup>107</sup>

Maar was Donker nu echt zo inconsequent als *Asmodée* had beweerd?

Het kabinet telde weliswaar een aantal duidelijk aanwijsbare conservatieve ministers, maar kijkend naar de wetgeving die Donker tot stand bracht, is de stelling dat hij tot het conservatisme bekeerd zou zijn niet houdbaar. De hervorming van de strafwetgeving, waarmee Donker de meeste lijfstraffen afschafte, droeg onmiskenbaar de liberale signatuur die hij al vanaf de jaren twintig uitdroeg. Dit gold evenzeer voor de wetten op de ministeriële verantwoordelijkheid en het recht op vereniging en vergadering, die door de grondwet van 1848 voorgeschreven waren. Het lukte hem niet om de door hem zo gewilde reorganisatie van de rechterlijke macht door te voeren.

Wat niet hielp was dat Donker zijn vroegere medestanders en sympathisanten al in zijn eerste ministerschap van zich vervreemd had. Zo omschreef Dirk Benjamin Adrian, in de jaren veertig radicaal publicist, Donker als:

‘een man dien ik, nu hij zich zelf in alles heeft overleefd, niet meer dan hoogst noodzakelijk in zijne laatste voorbereidings uren om de eeuwigheid in te gaan hinderlijk wil zijn; maar op wien ik dan toch wel zal mogen wijzen als op iemand, die door de waarachtige Vaderlandsche Geschiedenis-schrijver zal moeten worden verklaard, als een gevaarlijk Cameleon — als het stellig bevestigde grootste Staatshuishoudkundige warhoofd’.<sup>108</sup>

Donker handelde tijdens zijn tweede ministerschap tactischer dan tijdens zijn eerste. Hij dreigde bij de behandeling van wetsvoorstellen niet met aftreden, zoals hij dat in 1849 wel gedaan had. De relatie met Thorbecke en zijn medestanders in de Kamer was intussen niet veel beter dan tijdens zijn eerste termijn. Hoewel hij hem in het parlement regelmatig tegenover zich vond, leek het erop dat hij meer in de situatie berustte. Vooral door de verkiezingen van 1853, waarin de Thorbeckianen hun dominante positie verloren en wetsvoorstellen niet meer konden blokkeren, kon hij gemakkelijker met hun oppositie in de Kamer omgaan. Hij zag daarnaast ook dat de verschillen tussen Thorbecke en hem onoverbrugbaar waren. Dat liet onverlet dat hij het debat fel voerde: Donker noemde Thorbecke conservatief en beschuldigde hem van despotisme. Toch erkende hij af en toe dat hij fout zat. In 1848 had hij de voedselrantsoenen voor gevangenen beperkt. Toen zijn opvolger merkte dat gevangenen hierdoor massaal ziek werden, draaide deze de maatregel terug. In de laatste dagen van 1855 beaamde Donker: ‘Ik wil erkennen dat ik wellicht wat ver gegaan ben.’<sup>109</sup>

Aan de andere kant kon Donker vrijer optreden omdat de dreigende onrust van de jaren 1848 en 1849 was geweken en de aprilstorm van 1853 al snel na de verkiezingen was gaan liggen. Dit betaalde zich uit in een geslaagd ministerschap. Belangrijke wetten kreeg hij door de beide Kamers.

Het behendige laveren, dat hij al tijdens zijn eerste termijn bij de grondwetsbehandeling had laten zien, leverde hem nu succes op. Zo wist hij de wet op de kerkgenootschappen te realiseren door aan de gevoelens van de protestantse Kamerleden toe te geven. Dat dit uiteindelijk een uitgekleden wet opleverde, zal hem niet veel uitgemaakt hebben, deze was toch bedoeld om de protestantse gemoederen tot bedaren te brengen. Dat lukte. Donker toonde zich weliswaar vaak principieel, niet altijd was hij onbuigzaam. Hij gaf toe dat hij op punten van inzicht was veranderd: de wet op het recht van vereniging en vergadering had hij in 1849 onder druk van de dreigende ordeverstoringen repressiever opgezet dan het ontwerp in 1855. Toen aanpassingen nodig waren om de wet aangenomen te krijgen, toonde hij zich inschikkelijk.

Donkers aanvaringen met de Thorbeckiaanse oppositie in de Tweede Kamer betekenden nog niet dat hij niet liberaal was of niet tot de constitutionele partij behoorde, wat Thorbecke hem verweet. Hij hamerde juist consequent op het vasthouden aan de grondwet van 1848 en de – in zijn ogen – correcte uitlegging van de bepalingen daarvan. Door zijn aanvaringen met Thorbecke is Donker als aanmerkelijk conservatiever de geschiedenisboeken ingegaan dan hij in werkelijkheid was.



*Donkers grafsteen op de begraafplaats in Spa*