



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Staatsrecht en staatsmanskunde: Beschouwing naar aanleiding van R. Aerts, Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman
Boogaard, G.

Citation

Boogaard, G. (2019). Staatsrecht en staatsmanskunde: Beschouwing naar aanleiding van R. Aerts, Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman. *Rechtsgeleerd Magazijn Themis*, 2019(5), 215-220. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/83458>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/83458>

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

Staatsrecht en staatsmanskunde

Beschouwing naar aanleiding van R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*¹

Prof. mr. G. Boogaard*

1. Inleiding

Het grote schilderij van koning Willem II dat in de plenaire vergaderzaal van de Eerste Kamer achter de voorzitter hangt, is een geschenk van de geportretteerde zelf. In de Grondwet 1848 verloor hij de bevoegdheid om senatoren te benoemen. Daarom hoopte hij met een pontificaal portret van zichzelf de gedachte aan de belangen van het Huis van Oranje levend te houden in het gezelschap dat voorheen ook wel de *Ménagerie du Roi* werd genoemd.

Toch gaat het tegenwoordig in de senaat nauwelijks nog over koning Willem II. Veel vaker valt de naam van zijn tegenstrever Thorbecke (1798-1872). Bijvoorbeeld onlangs tijdens de tweede lezing van het voorstel om de kroonbenoeming van burgemeester en commissaris van de Koning uit de Grondwet te halen.² In 1848 had Thorbecke die benoemingswijze helemaal niet in de Grondwet willen regelen omdat de kwestie daarvoor in zijn ogen te gedetailleerd was. Maar onder anderen koning Willem II was het gelukt de kroonbenoeming toch in de Grondwet te krijgen.

In het Kamerdebat van 13 november 2018 kreeg de woordvoerder van de VVD, nog altijd tegenstander van de deconstitutionalisering van de benoemingswijze, van senator Van Hattem (PVV) voor de voeten geworpen dat zij verdedigde wat ‘de stichter van de liberale beweging in Nederland’ zelf nooit zo had gewild. Het voorstel was volgens Van Hattem dan ook een kans voor de VVD om ‘eindelijk de geest van Thorbecke hier door deze zaal te laten waaien’.³

Thorbecke werd niet alleen opgevoerd om de VVD de liberale les te lezen. Meer in het algemeen gold hij als de constitutionele maat der dingen. Senator Lintmeijer (GroenLinks) betoogde bijvoorbeeld dat Thorbecke bij de burgemeestersbenoeming institutionele differentiatie had willen toestaan. Dat wil zeggen dat Amsterdam en Ameland van Thorbecke niet per se via dezelfde procedure aan hun burgemeester hadden hoeven te komen. Voor dergelijke beleidsvrijheid was nooit ruimte, omdat de Grondwet één procedure voorschrijft. Hoeveel te meer reden, wilde senator Lintmeijer maar zeggen, om de uniformerende grondwetsbepaling zo snel mogelijk te

schrapen en de gemeentewetgever de ruimte te geven die Thorbecke in 1851 zelf had willen hebben.

Zo leek Thorbecke het dispuut met koning Willem II over artikel 131 Grondwet postuum royaal te gaan winnen. Pas toen senator Van Hattem stelde dat koning Willem II de kroonbenoeming min of meer ‘in de Grondwet gerommeld had’, nam senator Schalk (SGP) de Held van Waterloo in bescherming. Uiteindelijk is de Grondwet het product van de grondwetgever, stelde Schalk, en dat was zelfs Thorbecke niet in zijn eentje.

Dat was ongeveer het moment waarop de voorzitter ingreep om het debat van het historische zijspoor te halen. Maar toch begon ook minister Ollongren (BZK) nog even over haar verre ambtsvoorganger. ‘Door de aanstellingswijze in de Grondwet vast te leggen werd er een voorschot genomen op de inrichting van het gemeentelijk bestel en werd de vrijheid van de wetgever om dat bestel in te richten en te veranderen onnodig beperkt. Net als Thorbecke is de regering van mening dat de aanstellingswijze van de burgemeester dus niet in de Grondwet thuishoort.’

Of het nu ‘de geest van Thorbecke’ was of toch de doorwerking van de door hem zo verfoeide coalitieafspraken; de Eerste Kamer accepteerde de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming. Ook de koning ging akkoord.⁴ Daarmee kreeg Thorbecke onder het toezien oog van koning Willem II toch nog gelijk. Een verre echo van de treffende titel die Remieg Aerts koos voor zijn biografie van de staatsman: *Thorbecke wil het*. Of juist niet dus.

2. Opzet van deze boekbeschuiving

Aerts’ biografie is een recent hoogtepunt in de hier nog relatief jonge traditie van wetenschappelijke politieke biografieën uit de geesteswetenschappen. Vroeger werd binnen het staatsrecht ook wel aan de historische en psychologische studie van de staatsmanskunst gedaan. Dat dit nauwelijks meer gebeurt, betekent echter niet dat de historische staatsmanskunst niet meer relevant zou zijn voor de tegenwoordige beoefening van het staatsrecht. Zoals uit de inleiding blijkt, zijn de juridisch relevante bedoeling van de huidige grondwetgever en de historische bedoelingen van staatsmannen soms met elkaar

* Prof. mr. G. (Geerten) Boogaard is hoogleraar Decentrale overheden aan de Universiteit Leiden (Thorbecke-leerstoel) en docent staatsrecht aan dezelfde universiteit.

1. R. Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staatsman*, Amsterdam: Prometheus 2018, 885 p., ISBN 978-90-351-4479-8.

2. Initiatiefvoorstel-Jetten Deconstitutionalisering benoeming commissaris van de Koning en burgemeester, w.o. 34716.

3. Dit en de volgende citaten zijn afkomstig uit: *Handelingen I* 2018/19, nr. 7, item 4.

4. Wet van 26 november 2018, houdende verandering in de Grondwet, strekkende tot de deconstitutionalisering van de benoeming van de commissaris van de Koning en de burgemeester, *Stb.* 2018, 493.

verweven. Politieke biografieën over deze staatsmannen zijn dan meer dan interessant achtergrondmateriaal. Maar wat is dan precies hun functie? Daarover gaat deze boekbespreking, naar aanleiding van de biografie van Aerts over Thorbecke. In paragraaf 3 wordt eerst aangeduid hoe het staatsrecht vroeger aan de studie van de staatsmanskunst deed. De paragrafen 4 en 5 gaan vervolgens over de twee manieren waarop ik denk dat het staatsrecht politieke biografieën moet verwerken: door het voortdurend *checken* van de juistheid van de historische feiten die in het staatsrecht als argument worden beschouwd en door het verwerken van politieke geschiedenis in het juridische concepten van ‘de wil van de grondwetgever’.

In deze bespreking wordt het boek van Aerts dus in een zeer beperkt perspectief beoordeeld: de bruikbaarheid voor het staatsrecht. Ik meet mij dus nadrukkelijk geen oordeel aan over de kwaliteit van dit werk naar de standaarden van biografische wetenschap. Dat laat ik aan anderen. Ik permitteer me voor de gelegenheid wel het publieksoordeel van de liefhebbende lezer. En dat is in algemene zin lovend. Het dikke boek is zeer compleet maar toch goed leesbaar gebleven. Het is dus een uitkomst voor wie zich nog schuldig voelde over het niet uitgelezen krijgen van Drentjes solide maar ook behoorlijk stroeve *magnum opus*.⁵

Typisch voor de leesbaarheid van het boek van Aerts is bijvoorbeeld de actuele locatiekennis die hij terloops door de verhandeling vlecht, al wordt het boek daardoor wel kwetsbaar voor de snelle veroudering van een reisgids. Zo zit Boekhandel Van Stockum (helaas) niet meer op Breestraat 113 in Leiden (p. 206).

Iets minder geslaagd, wat mij betreft, zijn de erudiete uitstapjes waarin Aerts de lezer met kleine woordjes (‘zoals bekend’ e.d.) wil tonen dat hij niet van de straat is. Zeker wanneer de bekend veronderstelde anekdote of het Grote Citaat uiteindelijk alleen maar associatief bij Thorbecke eindigen, hadden ze wat mij betreft in de eindredactie mogen sneuvelen. Bijvoorbeeld: ‘Zoals bekend zag Hegel in de triomferende Napoleon die op 13 oktober 1806 te paard door de straten van Jena reed de incarnatie van de *Weltgeist*, een individu “das hier in einen Punkt konzentriert, auf einem Pferde sitzend, über die Welt übergreift und sie beherrscht.” Thorbecke kende dat citaat niet, maar de gedachte past wel in zijn geschiedfilosofie. Ook hij wilde eigenlijk vanuit het zadel de koers der geschiedenis sturen’ (p. 514).

3. Staatsmanskunde

Tot nog niet eens zo heel lang geleden, deden staatsrechtgeleerden de studie van de staatsmanskunst er gewoon een beetje bij. Thorbecke, feitelijk de grondlegger van het huidige staatsrecht, recenseerde publicaties over De Witt, Van Slingelandt en Schimmelpenninck.⁶ In zijn besprekingen nam Thorbecke de levensschetsen niet alleen (stevig) de geschiedkundige maat, maar hij theoretiseerde ook meer in het algemeen over politiek leiderschap

van staatsmannen. Een eeuw later was Thorbecke zelf een van de studieobjecten van Kranenburg in een reeks portretten over ‘de psychologie van de staatsman’. De hoogleraar staatsrecht en auteur van een gezaghebbend handboek, nam eenvoudig de stand van de psychologie als uitgangspunt om De Witt, Van Oldenbarnevelt, Thorbecke, Troelstra en Gladstone te diagnosticeren. Thorbecke was volgens Kranenburg ‘het gepassioneerde type met een sterke emotionaliteit die echter volkomen beheerst werd door de sterke nawerking van vroegere bewustzijnsinhouden in verband met zeer grote activiteit. Sterke activiteit, sterke secundaire functie en vrij sterke emotionaliteit, dat zijn, dunkt mij, karaktereigenschappen die duidelijk in Thorbecke zijn te constateren en die de kwalificatie van het gepassioneerde temperament dus rechtvaardigen’, aldus Kranenburg in 1916.⁷

De studie van de staatsmanskunst bereikte binnen de juridische faculteit een voorlopig hoogtepunt toen in 1924 bij Kranenburg mevrouw Bok-van Bork tot doctor in de rechtsgeleerdheid promoveerde op een onderzoek naar de psychologie van de staatsman. Zij kwam na een analyse van zeven grote internationale politieke leiders op een indicatieve manier tot een vrij uitgewerkte lijst eigenschappen die grote staatsmannen kennelijk gemeen hebben.⁸ Wie nog op een biografie over zichzelf hoopt, kan de kans daarop met die lijst eenvoudig nagaan: écht grote staatsmannen zijn intelligent *en* resoluut, lezen veel *en* onthouden dat allemaal, zijn stipt in het halen van hun *deadlines*, lachen niet vaak en kunnen goed met geld omgaan.

Naar het mij voorkomt, laat de huidige stand van de staatsrechtwetenschap dit soort onderzoek niet echt meer toe. Politieke psychologie en politieke geschiedenis zijn inmiddels zelfstandige disciplines geworden die ieder aan aparte faculteiten worden beoefend. Dat betekent ook dat historici zich niet te veel op het psychologiserende pad moeten begeven. Aerts doet dat gelukkig niet. Ook zonder diagnose valt er nog genoeg te observeren aan het karakter van Thorbecke. Zeker nu er zoveel brieven en aantekeningen van hem beschikbaar zijn. Daardoor kan Aerts het persoonlijk leven van zijn hoofdpersoon structureel door de beschouwing heen vlechten, vaak met snedige tussenzinnetjes als ‘Thorbecke keek nu eenmaal niet graag in een kleine spiegel’. Daarmee krijgt de biografie een interessant persoonlijk reliëf.

Soms gaat Aerts een psychologiserend stapje verder. Eén keertje laat hij vallen dat hij Thorbecke ‘op het autistische af’ vindt en naar aanleiding van de constipatieproblemen van de staatsman oppert hij de mogelijkheid dat Thorbecke een *Analcharakter* zou zijn geweest. Dat is een term uit de psychologie van Freud voor iemand die uit pure dwangmatigheid, nauwkeurigheid, ordelijkheid, spaarzaamheid en eigenzinnigheid (inderdaad, de eigenschappen van een groot staatsman volgens het onderzoek van Bok-van Bork) obstipeert. Dat lijkt Aerts sterk. Thorbecke was in de privésfeer juist een hartstochtelijke persoonlijkheid. Daarom: ‘Als er een psychologische persoonlijkheidstypering op hem past, is het eerder zoiets

5. Jan Drentje, *Thorbecke. Een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom 2004.

6. Later gebundeld uitgegeven als: J.R. Thorbecke, *Historische schetsen*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1872.

7. Later gebundeld in: R. Kranenburg, *Studiën over Recht en Staat*, Haarlem: De Erven F. Bohn 1953.

8. J.J. Bok-van Bork, *De psychologie van den staatsman* (diss. Amsterdam UvA), Haarlem: H.D. Tjeenk Willink & Zoon 1924.

als een “Caesar-complex”. Om in het openbaar te functioneren moest hij zijn antipathieën en andere gevoelens voortdurend in toom houden. (...) Thorbecke was beperkt en afgemeten om een enorme onmatigheid te beheersen (p. 534).’ Wat een ‘Caesar-complex’ is weet ik niet en Google ook niet. Maar bij wat Aerts overigens over Thorbecke schrijft, valt op dat de amateurpsycholoog Kranenburg er destijds nog niet eens zo veel naast zat.

4. Factchecken

Aerts’ biografie is op twee manieren relevant voor het huidige staatsrecht. De eerste manier ligt voor de hand en sluit naadloos aan bij wat hij zelf beoogde: het bewaken van de historische juistheid van de vele verwijzingen naar Thorbecke. In de inleiding schrijft Aerts: ‘(...) zoals een schilderij af en toe moet worden gerestaureerd door zijn verkleurde vernislagen te verwijderen, zo kan een vanuit de bronnen geschreven nieuwe biografie het beeld van een historische figuur weer opnieuw scherpstellen (p. 12).’ Zeer terecht belde *NRC Handelsblad* daags na het debat in de Eerste Kamer over de deconstitutionalisering van de burgemeestersbenoeming naar Aerts om de verwijzing naar Thorbecke te ‘factchecken’.⁹ Geheel waar, was de conclusie.

Dat geldt niet voor de vaak gebruikte dichte-deur-quote van Thorbecke in discussies over het constitutioneel toetsingsverbod. In zijn *Bijdrage tot de herziening van de Grondwet* haalt Thorbecke stevig uit naar de aanpassingen van Donker Curtius op het voorstel van de Staatscommissie-Thorbecke, en dus ook naar de toen toegevoegde bepaling dat wetten onschendbaar waren. Thorbecke was het daar in zijn *Bijdrage* hartgrondig mee oneens. Burgers die rechtsbescherming zoeken tegen een schending van de Grondwet door de wetgever zouden zo door het constitutioneel toetsingsverbod ‘ieder als voor een dichte deur’ blijven staan en de Grondwet zou ophouden een Grondwet te zijn.¹⁰

Bij de meest recente poging om het constitutioneel toetsingsverbod gedeeltelijk af te schaffen, het voorstel-Halsetma, ging het citaat weer grif over tafel in het parlement.¹¹ Ook de handboeken staatsrecht vermelden vaak nog even dat artikel 120 Grondwet *wel* uit 1848 stamt maar *niet* het idee van Thorbecke was,¹² al was het een enkeling al wel opgevallen dat Thorbecke zijn kritiek op het toetsingsverbod nooit heeft herhaald.¹³

Van dit citaat uit de *Bijdrage* stelt Aerts nu¹⁴ dat het waarschijnlijk gewoon een foutje van Thorbecke was (p. 382-384). Niet alleen komt zijn kritiek op het toetsingsverbod verder nergens terug of heeft Thorbecke ooit

enige poging ondernomen om er iets aan te doen, de invoering van constitutionele toetsing past ook slecht in Thorbeckes standpunt over bestuursrechtspraak. De gewone burgerlijke rechter geschillen tegen de overheid laten beslechten, leek hem namelijk een slecht idee. De civiele rechter heeft er de expertise niet voor terwijl het hem wel in gevaarlijk politiek vaarwater kan brengen. Kortom: ieder die bij de civiele rechter rechtsbescherming tegen de overheid zoekt, komt bij Thorbecke dus *juist* voor een gesloten deur te staan. Thorbecke was in de discussie over de rechtsbescherming tegen de overheid meer van de organische school van Struycken dan van de logisch-abstracte lijn van Loeff.¹⁵ Dan zou het inderdaad zeer opmerkelijk zijn als Thorbecke wel een warm voorstander van constitutionele toetsing zou zijn geweest. Het sterkste argument van Aerts en zijn belangrijkste les voor hoe het staatsrecht met verwijzingen naar Thorbecke om moet gaan, is echter de algemene conclusie: ook Thorbecke had zo zijn tegenstrijdigheden en heeft inhoudelijk een aantal losse eindjes achtergelaten. Zijn afgemeten en concludente stijl en zijn enorme statuus suggereren dat elke losse flodder als een puzzelstukje in een uitgedacht groter geheel past. Dat men slechts citaten naar onderwerp hoeft te rangschikken om de samenhang in de staatsleer van Thorbecke te ontsluiten. En wie dat probeert, komt nog een heel eind ook.¹⁶ Maar het heeft zijn grenzen. Over sommige dingen is Thorbecke gedurende zijn leven gewoon anders gaan denken en daaronder vallen ook belangrijke kwesties. Helaas voelde hij zich nooit geroepen om zo’n wijziging van inzicht zelf te benoemen of te verklaren. Maar over bijvoorbeeld het recht van de koning om de volksvertegenwoordiging te ontbinden, is Thorbecke nogal anders gaan denken. In de *Aanteekening op de Grondwet* uit 1839 is het nog min of meer het begin van het einde omdat het feitelijk het invoeren van volkssoevereiniteit zou zijn. Toch staat dezelfde Thorbecke een paar jaar later als één van de Negenmannen het idee van het ontbindingsrecht gewoon te verdedigen. Daarna keert het terug in het voorstel van zijn Staatscommissie en als *de facto* regeringsleider overweegt hij het op een gegeven moment ook nog te gebruiken om het verzet in de Kamer tegen een belastinghervorming te breken. En dat alles zonder woord van verklaring over de verschillen met het verleden.

En zo blijken er wel meer tegenstrijdigheden rond Thorbecke te bestaan die tot voorzichtigheid manen bij het onbekommerd aanhalen van citaten. Thorbecke mag dan aan de basis van het parlementair stelsel staan, een echte parlementariër was hij niet. Er viel met ‘de Nederlandse Napoleon’, zoals hij werd genoemd, niet te debatteren. Hij doceerde wie wilde luisteren en kleinerde wie

9. ‘NRC checkt: Thorbecke was tegen benoemingswijze burgemeester in Grondwet’, *NRC Handelsblad* 22 januari 2018.

10. J.R. Thorbecke, *Bijdrage tot de herziening van de Grondwet*, Leiden: P.H. van der Heuvel 1848, p. 60.

11. *Handelingen I* 2008/09, 24 en 25 november 2008, 9-427 tot 10-525.

12. C.W. van der Pot/D.J. Elzinga e.a., *Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2014 (16e druk), p. 201. C.A.J.M. Kortmann/P.P.T. Bovend’Eert e.a., *Constitutioneel Recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016 (7e herziene druk) citeert de passage ook op p. 359, maar bekritiseert hem vervolgens.

13. A.A.H. Struycken, *Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden*, Arnhem: Gouda Quint 1928, p. 111, noot 1.

14. Aerts verwijst hier overigens zelf naar eerdere publicaties van hemzelf. Het was dus mogelijk geweest om het punt eerder op te pikken. Maar men mag de hoeveelheid tijd die een staatsrechtgeleerde heeft om de literatuur buiten zijn vakgebied bij te houden niet overschatten.

15. L. van den Berge, *Bestuursrecht tussen autonomie en verhouding. Naar een relationeel bestuursrecht* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016, hoofdstuk 3.

16. W. Verkade, *Overzicht der staatkundige denkbeelden van Johan Rudolf Thorbecke* (diss. Leiden), Arnhem: Van Loghum Slaterus 1935.

dat niet wilde. Wél bleek de staatsman, vooral in de oppositie, alle soorten van hogere en lagere politiek te kunnen bedrijven. De Rotterdamse hoogleraar staatsrecht De Vries somde in 1950 al een reeks politieke kunstjes van Thorbecke op, en brandmerkte vooral zijn interpellatie van minister Van Zuylen van Nijevelt op 5 april 1867, in het heetst van de internationale crisis over Luxemburg, als ‘schadelijk voor het landsbelang’.¹⁷ Ook Aerts vindt het ‘vrij hard’ voor Van Zuylen van Nijevelt wat Thorbecke toen presteerde (p. 661), en hij voegt een paar andere politieke streken aan het lijstje toe. De levenslange voorvechter van openbaarheid van het politieke debat schreef zelf anonieme krantenstukken of stak die via vrienden in, om zijn betrokkenheid daarna glashard te ontkennen en zich van de inhoud te distantiëren. Sterker nog: toen Thorbecke in 1849 koning Willem III onder druk zette door naar een krant te lekken hoe men bezig was een kabinet zonder Thorbecke te formeren, bezwoer hij de koning even later recht in diens gezicht dat hij géén banden met de pers onderhield (p. 422).

En zo zitten er wel meer gaten tussen de staatsrechtelijke leer en het politieke leven. De vader van de Gemeentewet 1851 die uit puur ontzag voor het lokale initiatief de runderpest onnodig lang liet voortwoekeren, duwde tegen de zin van de gemeente Amsterdam een Centraal Station door op de plek waar het de hoofdstad nog steeds van haar historische gerichtheid op het IJ berooft (p. 590-591). En Thorbeckes zelfbeeld van zelfredzaamheid dat hij als minister-president graag gebruikte om staatsondersteuning van kunsten en wetenschappen af te houden, klopt eenvoudig niet met de steun die hij wel degelijk had genoten om in Duitsland te studeren.

Natuurlijk kan iemand ook gelijk hebben zonder er zelf naar te leven, maar juist bij algemene constitutionele begrippen die in de staatkundige praktijk nader moeten worden ingevuld, doen ook de daden van Thorbecke ertoe. ‘Wacht op onze daden’, zei Thorbecke zelf. Als er dan naar aanleiding van de door Aerts opnieuw afgestofte Thorbecke één les is die het staatsrecht in de oren moet knopen, dan is het wel de waarschuwing dat de stelligheid van Thorbeckes werk niet samenvalt met de algehele juistheid ervan. Of als vuistregel: één verwijzing naar Thorbecke is géén verwijzing.

Schrale troost voor het moeten schrappen of relativeren van vertrouwde verwijzingen naar Thorbecke, is dat het afgestofte beeld ook weer nieuw materiaal oplevert. Zo gaat het in de literatuur over het *forum privilegiatum* voor de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid uit artikel 119 Grondwet vaak over het hondje van minister Pels Rijcken en soms over de frauderende senator Pincoffs.¹⁸ Daaraan kan nu Thorbecke zelf worden toegevoegd. Hij blijkt ooit ook door de Hoge Raad in eerste en enige aanleg te zijn veroordeeld voor het niet op tijd afmelden van zijn zoon voor de militie (p. 536).

5. Inkleuren

Historische opfrissing is de eerste manier waarop een biografie als deze over Thorbecke relevant is voor het staatsrecht. De tweede manier verloopt via wat in de doctrine ook wel de ‘bedoeling van de grondwetgever’ wordt genoemd. Elders betoogde ik dat aan de wethistorische interpretatiemethode bij de Grondwet bijzondere eisen moeten worden gesteld.¹⁹ Een document dat al twee eeuwen meegaat en vol staat met hele en halve compromissen over fundamentele kwesties kan beter worden benaderd als een oude kathedraal met verschillende bouwstijlen dan als de laatste wilsuiting van ‘de’ grondwetgever van 1983. Het staatsrecht mag zich voor de interpretatie van de Grondwet niet beperken tot de laatste *Handelingen* en de meest recente *Kamerstukken* maar moet de bredere historische context meenemen. Zoals Thorbecke zelf achter het archief van minister Van Maanen aanging voordat hij college wilde geven over de Grondwet. En zoals hij later in zijn leven een herdruk van Van Hogendorps *Bijdrage tot de huishouding van de staat* redigeerde, met het doel om via canonisering van de ideeën van grondwetmakers te voorkomen dat ‘constitutionele regeringsbeginselen miskend en mishandeld worden’ (citaat op p. 542). Zo is constitutionele ideeëngeschiedenis nog altijd relevant voor het staatsrecht.

Natuurlijk is op deze manier niet elke biografie over elke politicus even relevant. Dat hangt af de historische relatie tussen de hoofdpersoon en Grondwet en van de belangstelling van de biograaf. Met een hoofdpersoon als Thorbecke en een biograaf als Aerts zit dat echter wel goed. Nooit vielen de grondwetgever en één historische persoon zo samen als bij Thorbecke en Aerts heeft nadrukkelijk oog voor de staatsrechtelijke kant van de zaak. Wel zal het altijd de verantwoordelijkheid van het staatsrecht zelf blijven om de ideeëngeschiedenis van de Nederlandse constitutie op een overtuigende manier om te zetten in een juridisch relevante bedoeling van de geldende Grondwet. Dat is geen sinecure. Dat de persoon van Thorbecke werd gedreven door een pijnlijke herinnering aan vernederende ervaringen van zijn vader, is een interessant persoonlijk motief dat thuishoort in een politieke biografie. Maar dat motief kan bezwaarlijk een op een worden doorgetrokken naar de wil van de grondwetgever. Iets vergelijkbaars geldt voor Thorbeckes wereldbeschouwing. Die was na zijn Duitse periode wel zo’n beetje afgesloten, schrijft Aerts. De rest is ‘toepassing van zijn historisme, organicisme en pantheïsme’ (p. 758). Maar dat betekent niet dat pantheïsme ‘dus’ een dragend idee van de geldende Grondwet is. Zelfs als er zoveel samenkomt in één historische persoon als bij Thorbecke het geval is, dan nog moeten de historische personen en de juridische relevante grondwetgever worden onderscheiden.

Wanneer werkt het wel? Bijvoorbeeld bij het beginsel van dualisme tussen regering en Staten-Generaal, zoals

17. C.W. de Vries, *De ongekende Thorbecke*, Amsterdam: Engelhard van Embden & co 1950, p. 137.

18. M.J.M. Verhulst & G. Boogaard, ‘Het hondje van minister Pels Rijcken. Over verwijzingen naar eerdere vervolgingen van politieke ambtsdragers’, *NJB* 2016/74, p. 122-123.

19. G. Boogaard, ‘Democratie en de Nederlandse Grondwet. Een proeve van een systematische grondwetsinterpretatie’, in: N.S. Eftymiou, J. Goossens & R. de Lange (red.), *Democratie: nieuwe ontwikkelingen* (preadviezen Staatsrechtconferentie 2018), Oosterwijk: Wolf 2018, p. 3-23.

dat nog met regelmaat wordt gebruikt in het politieke staatsrecht. Coalitieakkoorden mogen niet te gedetailleerd zijn, de hand naar de oppositie heet altijd uitgestoken te zijn en het torentjesoverleg heeft na de paarse kabinetten zo'n slechte naam dat het alleen al om die reden niet meer in het torentje plaatsvindt. Een dergelijk dualisme is duidelijk nog een 'constitutioneel regeringsbeginsel', in de woorden van Thorbecke. Maar wie het met het scheermes van een rechtspositivist in de Grondwet wil aanwijzen, moet zich behelpen met wat er in de aanloop naar 1983 door Kamerleden en de minister is opgemerkt over de incompatibiliteiten uit artikel 57 Grondwet. Dat levert niet veel op. Vlees en bloed krijgt het beginsel in biografieën als die van Aerts over Thorbecke. Daarin wordt de rationale aard van het soort liberalisme verklaard waarmee het parlementair stelsel in 1848 werd ingevoerd. Volgens dat liberalisme behoren de politieke organen zuiver rationeel te discussiëren over 'hetgeen recht, waar goed en uitvoerbaar is', om Thorbeckes *Narede* te citeren. Daarom moeten regering en parlement afstand van elkaar houden en niet vooraf compromissen uitonderhandelen. Tegen deze achtergrond is vertrouwelijk vooroverleg tussen coalitiepartners op zichzelf geen probleem. Een coalitie zonder binnenlijnen is ook niet goed voorstelbaar. Het dualisme als constitutioneel regeringsbeginsel gaat ook niet over de afwezigheid van het torentjesoverleg maar over de inhoudelijke ruimte die de coalitiepartners aan elkaar gunnen en de mate waarin er voor de oppositie nog wat te halen valt in het parlementaire debat.

Het staatsrechtelijk dualisme is niet alleen een voorbeeld van een beginsel dat beter vanuit politieke biografieën dan vanuit de *Kamerstukken* kan worden begrepen. Het is ook een voorbeeld van waar ergens de grens moet liggen bij het normatief citeren uit de geschiedenis. Want wie met de bril van een historicus verder zoekt naar wat Thorbecke zelf voor ogen stond bij het dualisme, stuit op zijn zogenaamde dubbeldualisme: rationale onafhankelijkheid zowel tussen de regering en de Staten-Generaal als tussen de koning en de ministers. Dat verklaart deels waarom het gedrag van koning Willem III destijds tot minder problemen leidde dan vergelijkbaar gedrag van koning Willem-Alexander tegenwoordig zou doen. Maar daarmee is nog niet gezegd dat het dualisme tussen koning en ministers nog steeds een dragend idee van de Grondwet is. Andere ontwikkelingen van meer democratische aard hebben het koningschap inmiddels veel ceremoniëler gemaakt, in 2012 nog bevestigd door het besluit om via nota bene een wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer de koning praktisch de regie over het verloop van de kabinetsformatie te ontnemen. Deze ontwikkelingen hebben de oorspronkelijke doctrinaire-liberale bedoeling van het dubbeldualisme grotendeels overgeschilderd. Daarom is het nog wel historisch correct om op het dubbeldualisme van Thorbecke te wijzen, maar juridisch relevant is het niet meer. Het staatsrechtelijk gebruik van historische biografieën bij het inkleuren van de bedoeling van de grondwetgever is een kwestie van het integreren van nieuwe inzichten in het geheel van zoiets als een constitutionele canon.

De meest interessante bijdrage van deze biografie over Thorbecke aan de constitutionele canon is, wat mij betreft, de analyse van Aerts over de beginselen achter het wetgevingsprogramma waarmee de eerste twee kabinetten-Thorbecke de Grondwet 1848 hebben uitgewerkt. Bekend zijn de Wet op het Nederlandschap, de Kieswet 1850, de Provinciewet 1850 en de Gemeentewet 1851. Minder bekend, maar wel typisch Thorbecke, is het afbreken van de oude regaalrechten in een nieuwe Jachtwet en een Visserijwet. Later volgden de Wet op het middelbaar onderwijs en de geneeskundige wetten. De kern van dit programma, schrijft Aerts bij zijn bespreking van de grote werken van het kabinet-Thorbecke II, 'was het idee van wat later de *civil society* zou gaan heten. Kaderwetgeving en algemene spelregels moesten ruimte scheppen voor initiatieven en ontwikkelingen vanuit de zichzelf organiserende maatschappij'. 'Uniforme spelregelwetgeving' die door tijdgenoten 'nog vaak als een aantasting van traditionele corporatieve en lokale regelingen' werd ervaren en daarom als onvaderlands werd gebrandmerkt (p. 601).

Dat klinkt vertrouwd in het moderne oor, zij het dat de beweging tegenwoordig omgekeerd verloopt: de 'terug-tredende overheid' die die taken afschaalt en steeds meer een beroep doet op de 'participatiesamenleving'. Het sluit ook goed aan bij de retoriek van een reeks democratievernieuwers die opkomen voor meer autonomie van de burger. De G1000-beweging pleit voor burgertoppen om meer collectieve autonomie uit te oefenen, de beweging rondom het zogenaamde *right to challenge* wil kleine burgerinitiatieven een soort individuele doorzettingsmacht op het collectief geven. Hoe verhouden dit soort bewegingen zich tot Thorbeckes Grondwet van 1848? Valt hier iets van een bedoeling van de grondwetgever te construeren?²⁰

Op dit punt geeft Aerts' biografie interessante voorzetten, maar heel uitgewerkt is het niet. Wel is duidelijk dat gemakkelijke antwoorden hier niet bestaan. Aerts schrijft bijvoorbeeld over hoe Thorbeckes opruimwoede zich ook kon richten *tegen* wat wij tegenwoordig de *civil society* zouden noemen. De Armenwet zoals Thorbecke die voor ogen zag, wilde alle plaatselijke of kerkelijke bedeling opruimen en vervangen door publiekrechtelijke ondersteuning van de armen. Het beschikbare geld was bedoeld voor de armen en daarom welbeschouwd ook van de armen, redeneerde Thorbecke, en dus hadden die recht op een publiekrechtelijke verdeling ervan.

6. Uitleiding

De eerste functie van politieke biografieën voor het staatsrecht zie ik in het voortdurend verversen van het beroep op historische gegevens. Omdat de geschiedwetenschap zich ontwikkelt, moet het staatsrecht altijd zijn historische been blijven bijtrekken. De biografie van Aerts vervult deze functie, bijvoorbeeld omdat Thorbecke niet meer mag worden geteld onder de tegenstanders van het toetsingsverbod. Een tweede functie zie ik in het reconstrueren van een historisch gelaagde bedoeling van de

20. Dit onderzoek sluit aan bij de ambitie om de staatsleer van Thorbecke op dit punt te relateren aan actuele discussies. Zie E. Poortinga, *De scheiding tussen publiek- en privaatrecht bij Johan Rudolph Thorbecke (1798-1872): theorie en toepassing* (diss. Utrecht), Nijmegen: Ars Aequi Libri 1987.

grondwetgever uit de ideeëngeschiedenis van de constitutie. Aerts' biografie bevat op dat punt een interessante aanzet voor een duiding van hoe de Grondwet 1848 de verhouding tussen overheid en maatschappelijk initiatief heeft gedacht.

Zo is er alle reden voor constitutionalisten om de nieuwe biografie over Thorbecke in de kast te hebben, naast die over Pieter Cort van der Linden²¹ en in afwachting van een goede biografie over Gijsbert Karel van Hogendorp.

21. J. den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935) Minister-president in oorlogstijd*, Amsterdam: Boom 2007.