

HET NEDERLANDSE BEELD VAN POLITIEKE PARTIJEN TUSSEN 1813 EN 1848

J.A.O. Eskes

1. Inleiding

De vraag blijft intrigeren, waarom in de eerste helft van de negentiende eeuw zich zo weinig sporen hebben vertoond van systematische politieke associatie. Als belangrijke factor wordt vaak genoemd: de vrees voor 'facties' of 'partijenschappen' en voor de daarmee verwante verschijnselen van 'partijzucht' en 'factiezucht'. Het valt dan op dat het hier in alle gevallen gaat om archaïsmen, die in het Nederlandse vocabulaire nog maar net hun plaats hebben behouden, waarbij men dan maar moet aannemen dat met het obsoleet-worden ook de vrees voor de daarmee aangeduide verschijnselen langzamerhand is verdwenen. Interessant is de vraag hoe deze begrippen door de tijdgenoten werden geduid, terwijl daarnaast de vraag zich aandient in hoeverre de genoemde vrees werkelijk doorslaggevend is geweest voor de stagnatie in de constitutionele en politieke ontwikkeling van ons land, die zo typerend is voor dit tijdvak. Hebben andere factoren wellicht een belangrijker of een tenminste even grote rol gespeeld? In het onderstaande zal getracht worden een en ander te waarderen.

2. Facties, partijenschappen

Toen Van Hogendorp in de onafhankelijkheidsverklaring van 17 november 1813 opnam: 'Alle partijenschap heeft opgehouden',¹ doelde hij zonder twijfel allereerst op concrete politieke groeperingen zoals hij die kende uit de Franse tijd en de daaraan voorafgaande periode, maar wilde hij bovendien waarschijnlijk ook de meer algemene betekenis suggereren, die het woord 'partijenschap' bezat² en nog steeds bezit,³ namelijk: '(politieke) verdeeldheid'. Beide betekenissen werden naast elkaar gebruikt. Als partieel synoniem voor 'partijenschap' gold het woord 'factie',⁴ echter alleen voor wat betreft de specifiek op het groepsverband gerichte betekenis. Facties (of partijenschappen) stonden reeds in de achttiende eeuw in een kwade reuk. Voltaire schreef over 'faction' in de befaamde *Encyclopédie* van Diderot en Alembert: 'La principale acceptation de ce terme signifie

*une partie séditeux dans un état. Le terme parti par lui-même n'a rien d'odieux, celui de faction l'est toujours.*⁵ Een van de vaders van de Amerikaanse constitutie, Madison, definieerde in 1787 in *The Federalist* 'facties' als: 'a number of citizens, whether amounting to a majority or minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community.' Uit de omschrijving blijkt het negatieve beeld dat Madison had van 'facties' en de desbetreffende publikatie is dan ook gericht op het zoeken van remedies tegen 'the mischiefs of faction'. Madison ontkomt niet aan de erkenning dat in het wetgevings- en bestuursproces 'the spirit of party and faction'⁶ niet gemist zal kunnen worden, maar tegelijkertijd zoekt hij naar oplossingen om in ieder geval het 'factie'-fenomeen van zijn meest negatieve effecten te ontdoen. Hij situeert de kwalijke, zelfzuchtige invloed van 'facties' vooral in de directe democratie en bepleit om die reden de vertegenwoordigende variant, die volgens hem beter in staat zou zijn 'to refine and enlarge the public views, by passing them through the medium of a chosen body of citizens, whose wisdom may best discern the true interest of their country, and whose patriotism and love of justice will be least likely to sacrifice it to temporary or partial considerations'. Madison wijst er vervolgens op dat het arsenaal van 'fit characters' in een grotere eenheid rijker gevuld zal zijn, waarmee volgens hem tevens de kans op de 'factie'-nadelen zal worden verkleind. In deze laatste redenering vindt Madison dan (opnieuw) een vanzelfsprekend argument voor zijn keuze voor de federale opzet.⁷

In zijn proefschrift van 1961 geeft Roorda een globaal met die van Madison overeenstemmende definitie van de factie, die voor de Nederlandse politieke werkelijkheid van de zeventiende en achttiende eeuw inderdaad juist lijkt, maar die voor het negentiende eeuwse beeld mijns inziens toch enige bijstelling behoeft.⁸ De schrijver duidt in zijn studie de factie aan als 'een groep plaatselijke - in Holland en Zeeland vooral stedelijke - machthebbers met hun onmiddellijke aanhang. Hun binding is doorgaans van veel zelfzuchtiger aard' dan die van de partij. Deze laatste beschrijft hij als 'de politieke groepering, die zo groot mogelijke groepen van de bevolking door een min of meer ideële binding bij de politiek van het gehele land tracht te betrekken'.⁹ Als onderscheidende kenmerken ziet Roorda daarmee het 'landelijke' van de partij tegenover het 'plaatselijke' van de factie en de 'min of meer ideële binding' van de partij tegenover de 'doorgaans zelfzuchtiger aard' van de factie. Het is de vraag of het territoriale criterium in de karakterisering van Roorda ook toepasselijk is op het in de negentiende eeuw levende beeld omtrent de factie. In de staatsrechtelijke en politieke literatuur van die eeuw vindt althans een dergelijke aanvaarding nergens steun.

In een publikatie van 1957 benadrukt De Jong twee belangrijke karakte-

ristieken die naar zijn mening de factie onderscheiden van de (moderne) politieke partij.¹⁰ Allereerst noemt hij het vóór 1800 regelmatig gemanifesteerde streven van de facties de politieke tegenstander na een toegebrachte nederlaag voorgoed uit te schakelen door middel van fysieke dwangmiddelen of economische maatregelen. Dit streven bracht zijns inziens met zich mee dat de factie zich noodzakelijkerwijs moest bedienen van onwettige, revolutionaire middelen. Voorts ziet hij als kenmerkend verschil tussen factie en partij; het ontbreken van een permanente organisatie bij de factie. De onderscheidende betekenis van de laatste karakteristiek lijkt niet al te groot, zolang een bruikbare maatstaf voor de graad van 'permanentie' en voor de mate van 'organisatie' nauwelijks gegeven wordt. Veel van de politieke associaties uit de tijd van de Omwenteling van 1795 en de periode daarna beschikten ontegenzeggelijk over een permanente organisatie zonder dat hun - ook door De Jong - het karakter van 'factie' ontzegd zou kunnen worden.

Het beeld van de factie dat men in de eerste helft van de negentiende eeuw voor ogen had en dat oprijst zowel uit de beschouwingen van de hierboven vermelde auteurs als uit de beschrijvingen van tijdgenoten,¹¹ laat de factie zien als een vrij kleine, actieve en roerige politieke beweging, die haar uitgesproken doelstellingen en belangen nastreeft en er daarbij niet voor terugdeinst revolutionaire, onwettige middelen te gebruiken om de politieke tegenstander uit te schakelen. Het lijkt er daarbij overigens op dat het verwante begrip 'partij' tegen het midden van de negentiende eeuw een wat mildere betekenis kreeg en wat dichter aankroop tegen het meer neutrale begrip 'partij'. Zo stelde Thorbecke in 1846 na zijn constatering dat 'in Engeland partijregering (is)' hierover: 'Partij is in Engeland niet, zoals in Frankrijk en elders, enkel tijdelijke samenspanning van eenige personen tot het voorstaan van zekere grondstellingen of het bereiken van een persoonlijk doel; zij is er eene vaste, algemeene nationale verdeeling...'¹²

3. Facties na de totstandkoming van het Koninkrijk

De afkeer van facties was na 1813 - zeker in Nederland - zo mogelijk nog sterker dan in de achttiende eeuw. In ons land werden facties sterk vereenzelvd met de politieke associaties, die in de jaren voor en tijdens de Bataafse tijd zo'n grote rol hadden gespeeld in de samenleving.¹³ In de herinnering van na 1813 werden deze groeperingen uiterst negatief beoordeeld. Daarbij komt overigens de indruk sterk naar voren dat de ervaringen uit de tijd der Omwenteling duidelijk een stereotiep beeld hebben aangebracht ten aanzien van politieke associaties van welke soort dan ook. Telkens zien we in de eerste helft van de negentiende eeuw bij alle discussies hierover het afschrikwekkende voorbeeld van de 'partij-schappen' uit het einde van de voorgaande eeuw ten tonele komen.

Hetzelfde fenomeen toonde zich overigens ook steeds bij de debatten over het staatsrechtelijk instrument dat onafwendbaar zou voeren naar de vorming van politieke partijen: de rechtstreekse verkiezingen.

Het begrip 'partij' speelde in de beschreven periode een bescheidener rol en had - waarschijnlijk omdat in ons land ten aanzien van dit verschijnsel een duidelijke identificatiemaatstaf en herkenbaar referentiepunt ontbrak - een neutraler, minder geladen betekenis.¹⁴ Bij het hanteren van de term werd meer gedacht aan een ideologische richting, een bepaalde politieke gesteldheid, dan aan een bepaald politiek organisatiekader. Typerend voor de geringe vastheid van het begrip is wellicht dat een voorspellende visie omtrent de eventuele rol van de politieke partij in het staatsleven en omtrent de karakteristieken van de politieke partij van de toekomst vrijwel ontbrak.¹⁵

Na 1813 beschouwde men als een van de zegenrijke erfenissen van de Franse tijd de totstandkoming van de nationale eenheid. Gevaren voor deze nieuwe verworvenheid zag men niet (meer) komen uit de hoek van federalistische strevingen, maar wel als gevolg van een hernieuwd opkomen van facties, van welke politieke denominatie dan ook. Met name bij de besprekingen in 1813 en 1814 over de voor te bereiden grondwet toonden de deelnemers zich bevreesd voor de schadelijke gevolgen voor het eenheidsstreven, die een eventueel opnieuw opkomen van partijenschappen met zich mee kon brengen. Zo werd door Van Hogendorp in de bij zijn *Schets* behorende *Aanmerkingen op de Grondwet* opgemerkt: 'Met de Republiek zijn de partijenschappen verderfelijk geworden, en is de grondslag tot die verdeeldheid gelegd, waarmede wij verzwakt en eindelijk te gronde gegaan zijn.'¹⁶ Koning Willem I wees een invoeren van de ministeriële (politieke) verantwoordelijkheid - naar Engels voorbeeld - af, aangezien hiermee naar zijn mening terstond weer 'partijgeest' zou ontstaan, die zijn eigen functioneren als samenbindend en inspirerend element illusoir zou maken.¹⁷ In de ogen van de tijdgenoten zou het ontstaan van facties onherroepelijk tot desintegratie van de jonge staat leiden.

4. Constitutionele barrières

Bij dit alles kwamen nog enkele feitelijke omstandigheden van staatsrechtelijke aard, die op een directe of indirecte wijze de vorming van politieke partijen - ook al zou die niet verder leiden dan tot een soort fractiebinding - weinig zinvol zouden maken. Allereerst spoorde de door de Grondwet voorgeschreven modus van samenstelling van de volksvertegenwoordiging allerminst aan tot partij-politieke aggregatie. De leden van de Eerste Kamer werden door de Koning geselecteerd en benoemd, terwijl de leden van de Tweede Kamer via een uiterst ingewikkeld systeem van meervoudig getrapte verkiezingen op hun zetels kwamen.

Voorts was het kiesrecht alleen gegeven aan burgers die een bepaald bedrag in de directe belastingen betaalden, waarbij de hoogte van dit bedrag werd vastgesteld bij koninklijk reglement. Dit complex van staatsrechtelijke regelingen had tot resultaat dat de invloed van de bevolking op het beleid voorbehouden bleef aan een kleine bovenlaag,¹⁸ die door haar - op een selectie gebaseerde - samenstelling in politiek opzicht tamelijk homogeen was en ook weinig neiging vertoonde tot stelselmatig politiek opponeren tegen de regering.¹⁹ Het mechanisme van de getrapte en gelede verkiezingen bood daarbij ook vanuit een organisatorisch oogpunt weinig aangrijpingspunten tot de vorming - zo men die wilde - van duidelijk identificeerbare politieke eenheden. Ook het ontbreken van de ministeriële verantwoordelijkheid en de daardoor ontbrekende aansporing tot het vormen van zich tegenover oppositionele fracties in het parlement opstellende kabinetten met een uitgesproken eigen politieke kleur, maakte het aangaan van partijverbanden weinig renderend.

Naast deze meer indirecte belemmeringen vormde voor partijvorming niet de geringste barrière het buitengewoon repressieve regime dat gold ten aanzien van de oprichting van verenigingen. De Napoleontische erfenis van de artikelen 291 tot en met 294 *Code Pénal* verschafte de overheid een instrument om effectief de oprichting en het opereren van haar onwelgevallige verenigingen te blokkeren. Verenigingen van meer dan twintig personen met het doel om regelmatig bijeen te komen om zich bezig te houden met onderwerpen van godsdienst, letterkunde, staatkunde of andere zaken, dienden voor hun oprichting een autorisatie te hebben van de regering, die dan bij het verlenen voorwaarden kon opleggen. Zonder vergunning opgerichte verenigingen konden ontbonden worden, evenals verenigingen die zich niet aan de gestelde voorwaarden hielden. In deze gevallen waren de oprichters of bestuurders strafbaar. Het is niet onwaarschijnlijk dat het uitgesproken preventieve karakter van het stelsel sommige politieke strevingen ervan heeft afgehouden zich te organiseren.

Tenslotte: bij de beschouwing van de zojuist vermelde factoren moet natuurlijk evenmin uit het oog verloren worden dat verklaarde tegenstanders van de Restauratie met het oog op hun veelal patriottisch verleden zich na 1813 niet te zeer politiek wilden exponeren uit vrees voor verlies van maatschappelijke positie en status.²⁰

5. Politieke apathie tot 1844 en de kritiek daarop

Zelfs als men zich het bestaan van al de hiervoor genoemde, meer institutionele barrières voor de vorming van politieke samenwerkingsverbanden realiseert, dan nog wekt het verbazing dat zich tot ongeveer 1860 nauwelijks enige georganiseerde politieke associatie heeft gemanifesteerd.

Zo is het opvallend dat het eerder genoemde voor verenigingen geldende autorisatie-stelsel met de daarbij behorende strafsancities in de eerste helft van de negentiende eeuw tegen politieke associaties in Nederland²¹ - anders dan bijvoorbeeld in Frankrijk, waar hetzelfde juridische regime gold²² - *nooit* behoefde te worden ingezet. Weliswaar gingen er hier en daar stemmen op die zich kritisch uitlieten over het regeringsbeleid of over de algemene politieke richting in het land, maar meestal bleef het bij de mening van individuen zonder een aanwijsbare en geregelde aanhang.²³

Het is niet onwaarschijnlijk dat - naast de hierboven genoemde institutionele obstakels en naast de slechte herinneringen aan de partijstrijd in de Franse tijd - meer in het algemeen de stemming in het land van dien aard was dat van een zucht naar het bedrijven van politiek weinig sprake was. De opluchting van de bevrijding, de instemming met de nationale eenheid en de gevoelde noodzaak tot wederopbouw leidden tot een politieke eensgezindheid en bovendien tot een loyaliteit ten aanzien van het nieuwe staatsrechtelijke instituut: een monarch als staatshoofd, die beide allerm minst aanspoorden tot enige partijvorming of politieke oppositie.

Het gebrek aan politieke kritiek leidde hier en daar wel tot enige bezorgdheid. Zo schreef Van Hogendorp in 1825 aan zijn zoon: 'Wij geven onze regten, het eene voor, het andere na zoetsappig over. Hebben wij toch ons geld gegeven aan de Handel-Maatschappij en daardoor met de daad een enkel man tot eenig koopman in het land gemaakt. Zijn wij zoo laf met onze burgerlijke regten, zoo zullen wij het veel meer zijn met onze politieke regten.'²⁴

Vanuit een zonder twijfel volstrekt andere geestesgesteldheid schreef Groen van Prinsterer in 1831: '...en in de Kamers is nooit een stelselmatige tegenstand, *une opposition systématique* der welgezinden geweest. Men heeft zoodanige oppositie met faktiezucht verward, en zich wel eens beroemd op het niet aanwezig zijn van iets hetgeen in eene Staatsregeling, waar politieke vrijheid bestaat, onmisbaar en inzonderheid ook in het belang van de Kroon wenschelijk is.'²⁵ Het is niet erg waarschijnlijk dat Groen in het laatste citaat de wenschelijkheid bedoelt van een zich kritischer opstellen tegenover de regering van het parlement in zijn geheel, ongedifferentieerd, met andere woorden aanstuurt op een meer dualistische verhouding tussen regering en Staten-Generaal. Vermoedelijk heeft hij binnen het parlement politieke richtingen gewenst die regeringsgetrouw zijn naast richtingen, die zich - bij wijze van 'loyale oppositie'²⁶ - kritisch opstellen ten aanzien van het regeerbeleid. Latere uitspraken geven zonder meer blijk van laatstgenoemde denkrichting,²⁷ terwijl ook al uit eerdere publikaties uit 1830 van zijn hand blijkt dat Groen met een grote voorspellende visie het belang van een meer oppositionele en kritische houding in de volksvertegenwoordiging als nuttig en juist onderkende. Wel benadrukte hij daarbij steeds dat deze

oppositie zich zou moeten bewegen binnen de grenzen van het grondwettelijk systeem. En in dat verband typeerde hij dan groeperingen, die deze grenzen overschrijden als 'facties' en 'revolutionair'. Hij schreef: 'De woorden *factie* en *revolutionair* zijn door de *Nederlandsche Gedachten* meermalen gebruikt; evenwel geenszins uit onbedachtzaamheid of overdrijving. Geene Staatsregeling welke niet op grondslagen rust, waarmede het Staatsgebouw behouden wordt of valt. Elke vereeniging tegen die grondslagen is een *factie*, welke, als zij haar doel bereikt, eene *omwenteling* bewerkt. De Koning is in het Rijk der Nederlanden Souverein. Derhalve noemen wij *factie* en *revolutionair* eene partij, die dit hoofdbeginsel der Staatsregeling aantast of ondermijnt. Willekeurig zijn deze benamingen niet, en zij worden ten onrechte over gebracht op eene grondwettige oppositie, welke de daden der Regering, overeenkomstig den geest der Staatsregeling, altijd met vrijmoedigheid onderzoekt en, waar het noodig is, met nadruk en met warmte bestrijdt.'²⁸

En elders: 'Het voorname onderscheid tussen *factie* en *oppositie* ziet men gewoonlijk voorbij. Het ligt niet in den toon, want deze kan bij de *factie* gematigd en beleefd en bij de *oppositie* soms hevig en ruw zijn; maar hierin dat de eene de omverwerping of misvorming en de andere bescherming en verbetering der Staatsregeling bedoelt.'²⁹

Het door Groen hier geformuleerde onderscheid tussen *factie* en grondwettige oppositie is hem - blijkens eerdere geschriften³⁰ - ingegeven door het sterk opkomen van politieke kritiek op de regering in het zuidelijk deel van het toenmalige Koninkrijk. Deze oppositie kreeg betekenis rond 1827, toen Belgische katholieken en liberalen elkaar vonden in een gemeenschappelijk gevoel van een eigen nationale identiteit en een gedeelde afkeer van regeringsmaatregelen op het gebied van de persvrijheid en de onderwijsvrijheid, die in hun ogen overwegend tegen de Belgen gericht schenen. Men zag er echter van af - waarschijnlijk als gevolg van het eerder genoemde strenge toezicht op het verenigingswezen - zich openlijk politiek te organiseren.³¹ De kritiek werd gekanaliseerd via drukpers en grootscheepse petitionnementen.³² De massale en gelijktijdige indiening van identiek geformuleerde petitiees doet er echter niet aan twifelen dat hierachter een goed georganiseerde politieke actie schuilging. Groen van Prinsterer schreef erover: 'Van toen af was de tegenstand niet meer individueel; het waren geene miltzuchtige, factieuze gevoelens van bijzondere personen; van toen af bestond er eene *factie*; eene vereeniging die, op grond van onconstitutionele beginsels, een met de Staatsregeling onvereinigbaar doel trachtte te bereiken.'³³

6. Pogingen tot staatsrechtelijke vernieuwing na 1830

De in 1830 dreigende opstand der Belgen riep in het Noorden de vraag op of het bestaande constitutionele bestel niet op een of andere wijze had bijgedragen tot het ontstaan van de in het Zuiden levende tegenstand. Naar aanleiding van deze notie werd - achteraf bezien: te laat - besloten een herziening van de Grondwet voor te bereiden, die openingen zou moeten bieden voor een behoud van de band met België. De werkzaamheden van de daartoe op 1 oktober 1830 ingestelde Staatscommissie³⁴ werden reeds op 4 oktober ingehaald door de Belgische onafhankelijkheidsverklaring. Het rapport van de commissie,³⁵ dat op 8 november 1830 gereed kwam, heeft aan een verzoening hoegenaamd niets bijgedragen. Intussen had de de facto secessie van België in het Noorden geleid tot een sterk gevoel van Nederlands-nationale eenheid en een verhoogde belangstelling voor staatsrechtelijke en politieke zaken. Het is daarbij opvallend hoe het geschreven woord als het ware het gat opvulde, dat door het ontbreken van politieke associatievormen bestond. De door de zo Nederlandse traditie op dit punt³⁶ royale toekenning van de drukpersvrijheid in de Grondwet van 1815 bood wat dit betreft alle mogelijkheden. Door middel van pamfletten, monografieën, publikaties in kranten, tijdschriften en weekbladen nam het geschreven woord de communicatie- en kanalisatie-functie over - in de zin van een articulatie van politieke opvattingen naar de samenleving toe -, die normaliter politieke partijen is toegedacht.³⁷ In de Tweede Kamer³⁸ en in talloze publikaties³⁹ achtte men de tijd rijp om in de Nederlandse constitutie wijzigingen aan te brengen, die onder meer moesten gaan in de richting van de ministeriële verantwoordelijkheid, al dan niet gecombineerd met een stelsel van rechtstreekse verkiezingen. Het is overigens zeer de vraag of al in dit stadium het besef sterk leefde dat rechtstreekse verkiezingen het breekijzer zouden vormen voor verdergaande politieke aggregatie, eerst in de vorm van kiezersverenigingen, later haast onvermijdelijk gevolgd door een conversie in (moderne) politieke partijen⁴⁰ en dat daarmee de noodzaak van een ruimere vrijheid van politieke associatie zich aandiende.⁴¹ Van een aandringen op de introductie van laatstgenoemd vrijheidsrecht is in deze fase althans geen spoor te bekennen. Koning Willem I gaf aan de op hem uitgeoefende druk in zoverre toe dat hij op 30 januari 1831 opnieuw een grondwetscommissie installeerde.⁴² De opdracht van de commissie was beperkt. Zij diende de na de afscheiding van België noodzakelijke herzieningen voor te stellen, de doelmatigheid van de ministeriële verantwoordelijkheid te onderzoeken en te adviseren over eventuele andere noodzakelijke wijzigingen. Een integrale grondwetsherziening werd uitdrukkelijk uitgesloten. Op 7 april 1831 wilde het liberale Kamerlid Warin de Tweede Kamer de uitspraak ontlokken dat de Kamer zich 'bij voorkeur, boven alle werk-

zaamheden' bezig zou houden met de herziening van de Grondwet. Hij deed dit voorstel naar zijn zeggen niet uit wantrouwen tegen de commissie, maar alleen uit vrees, 'dat de vruchten van hare werkzaamheden te lang zullen uitblijven...'⁴³ Warin wenste het algemeen verlangen naar een spoedige grondwetsaanpassing ook door de Kamer bevestigd te zien. Deze uitspraak kreeg hij van zijn collega's niet. De meerderheid vond de kwestie niet urgent. De afgevaardigde Frets vroeg zich bovendien af, 'of zoo vele veranderingen, die men inmiddels wil maken, niet veel meer zullen dienen om oude partijschappen te doen herleven en om twisten over theoriën, uit de Fransche revolutie afkomstig.'⁴⁴ Warin reageerde: 'Wij moeten het opwekken van partijschappen, wij moeten alle gevaar tegengaan, juist door het groote werk van de herziening onzer Staatsregeling aan te vatten, niet met overijling, maar langzaam en tevens gesta dig, opdat wij allengs vestigen eene meer constitutionele regeringswijze, dan wij tot nu toe gehad hebben.'⁴⁵ Het voorstel van Warin werd met 30 tegen 10 stemmen verworpen.

De uitspraak van de meerderheid van de volksvertegenwoordiging typeert de vrees dat een grondwetsherziening de tegenstellingen in de Kamer en daarbuiten zou aanscherpen. Men wilde een risico van toenemende politieke polarisatie vermijden door voorlopig maar niets te doen.⁴⁶ De volstrekt onverschillige houding⁴⁷ die Willem I tenslotte toonde ten aanzien van het op 28 mei 1831 aan hem uitgebrachte (geheime) rapport van de grondwetscommissie,⁴⁸ laat zich goeddeels verklaren door het bovenvermelde votum, waarin de Tweede Kamer liet blijken een grondwetsherziening allerminst een dringende zaak te vinden. Zo kon ook het werk van de daarna in het geheim benoemde en opererende grondwetscommissie van 1832 (de zogenoemde commissie-Canneman) Willem I er niet toe brengen enig initiatief te ontwikkelen.⁴⁹ Bij regering en volksvertegenwoordiging ontbrak blijkbaar elk enthousiasme om staatkundige hervormingen te entameren, die een grotere politieke beweeglijkheid zouden kunnen brengen.

Ook buiten de constitutionele organen werd daarna een geest van apathie merkbaar. Bladen met een overwegend politieke inslag zoals *De Nederlandsche Gedachten* (van G. Groen van Prinsterer), de *Noordstar* (van F.A. van Hall) en de *Standaard* (van D. Donker Curtius) staakten in die tijd hun verschijning. De Bosch Kemper schrijft over de periode tussen 1832 en 1839: 'Hadden velen in 1830 en 1831 op eene spoedige scheiding en eene grondwetsherziening en in eene daarmede verband staande herziening van de geheele huishouding van Staat aangedrongen, welhaast zweeg men daarover. Men liet alles aan den Vader des Vaderlands en zijne regeering over... De meest bezadigde opmerkers hebben reeds vóór 1839 deze verderfelijke strekking om alles aan de regeering over te laten erkend. En de geest der natie was ook die der volksvertegenwoordiging, ofschoon bij haar de oppositie tegen het regeringsbeleid zich telkens

meer openbaarde.⁵⁰

De Bosch Kemper werpt de vraag op hoe het mogelijk is dat de verlangens naar constitutionele veranderingen, die in de jaren 1830 en 1831 sterk in de literatuur en de pers naar voren waren gekomen, na 1832 zo veel aan kracht hadden verloren. Hij wijst er dan op dat binnen de liberale richting veel verschil van mening en 'illiberale betweterij' bestond en concludeert vervolgens: 'Bij deze verdeeldheid trad als algemeen punt van nationale vereeniging bijna uitsluitend op den voorgrond de handhaving van de nationale belangen tegenover België, en zoo ontstond langzamerhand eene geheele lusteloosheid omtrent het staatsrechtelijke...'⁵¹ In een terugblik op de jaren tot 1839 komt Groen van Prinsterer ten aanzien van de volksvertegenwoordiging tot dezelfde conclusie: 'En hoe heeft de Kamer van 1830 tot 1839 de Regering ondersteund? Nooit is haar overmaat aan volgzaamheid treffender dan in die jaren geweest... De Staatskunde der Kamer ten aanzien onzer buitenlandsche en inwendige aangelegenheden, laat zich in twee woorden uitdrukken: geheimhouding voor de Natie en blind vertrouwen op het Bestuur.'⁵² Zelfs de hantering van het enige instrument dat het parlement ter beschikking stond en dat in de confrontatie met de regering nog enig effect kon hebben: het begrotingsrecht,⁵³ geschiedde met de grootste omzichtigheid en terughoudendheid. En steeds dook in deze behoudende opstelling en haar argumentatie de vrees op voor 'een stelselmatige oppositie' en het (in verband daarmee verwachte) opkomen van 'facties'.

Enkele voorbeelden uit de parlementaire debatten mogen wat dit betreft dienen als illustratie. In juni 1833 stelde het Kamerlid Van Nes de Tweede Kamer voor in een adres de Koning te verzoeken om voortaan de begrotingsvoorstellen te splitsen in meerdere hoofdstukken, zodat een beoordeling en goed- of afkeuring niet meer de hele jaarlijkse begroting zou betreffen. Van Nes stelde dat het om een eenvoudig en redelijk verzoek ging dat toch voorgelegd moest kunnen worden zonder dat direct aan een revolutionaire geste gedacht hoefde te worden. 'Indien in eenig land de constitutioneele vormen zonder gevaar kunnen gelden, dan voorzeker is het hier in ons Nederland, dan is het in deze Kamer, waar zelfs geen zweem van stelselmatige oppositie tegen de regeering wordt waargenomen, waar niemand eraan denkt, om haren gang te bemoeielijken, of om eenig minister te verdringen; waar alle tegenspraak op goede trouw en op de overtuiging berust, en door overtuiging wordt weggenomen.'⁵⁴ Ondanks deze geruststellende woorden vonden velen van de Kamerleden het voorstel van Van Nes toch nog te ver gaan. Zo waarschuwde W.B. Donker Curtius van Tienhoven voor een afglijden in de richting van een situatie, '...waar de vorsten zijn afhankelijk gemaakt van de zegepraal, welke de eene of andere partij, in de zoogenaamde volksvertegenwoordigingen behaalt, - waar zij bukken moeten en het volk tevens bukken doen naar den wil van partijdige meerderheden, die geen ander doel hebben

dan de zegepraal hunner partij, ter bereiking hunner eigen baatzuchtige bedoelingen, - waar maatregel op maatregel van een vorst worden afgeperst, ter oogenblikkelijke bevrediging van de factie die bovendrijft...⁵⁵ Het voorstel van Van Nes werd met 24 tegen 21 stemmen verworpen.

Toen in 1836 het Tweede Kamerlid Van Alphen kritiek uitte op de begrotingsvoorstellen voor het jaar 1837 geschiedde dit opnieuw op een haast verontschuldigende wijze: 'Het is niet om stelselmatige oppositie te maken, dat ik mij tegen de strekking van het stelsel van inkomsten verklaard heb. Neen, ik wil geen strijd, waarbij partijzucht alle middelen geoorloofd acht, om de overwinning te verkrijgen'.⁵⁶ De begroting voor 1837 werd met een geringe meerderheid aangenomen.

Uit bovenstaande uitspraken blijkt een opstelling, die typerend was voor de geesteshouding van de meerderheid van de Tweede Kamer in die jaren: de reeds vermelde vrees zich schuldig te maken aan 'partijzucht' of aan het voeren van 'stelselmatige oppositie'. Men hechtte waarde aan een respectvolle en harmonieuze sfeer in het parlement en aan een niet-antagonistische verhouding tot de regering. Slechts overredingskracht en redelijke argumenten mochten in de besluitvorming een rol spelen. Nog tijdens de beraadslagingen over de grondwetsherziening van 1840 prees het Tweede Kamerlid Bichon van IJsselmonde zich gelukkig, 'dat in mijn gezegend Vaderland geene eigenlijke oppositie bestaat; dat in de vergaderingen geen *regter-* of *linker zijde*, geen *radicalen* en *conservativen*, geen *Whigs* en *Tories*, geen *exaltados* en *serviles*, en welke andere partijen onder zoo vele verschillende namen in andere landen tegen elkander overstaan, gevonden worden. Dit blijve zoo!⁵⁷

Het is dan Groen van Prinsterer - in 1840 voor de grondwetsherziening in de Dubbele Kamer gekozen -, die als enige (weer) het belang van het functioneren van politieke partijen bepleit. 'Ik heb... in deze beraadslaging, ons Land gelukkig hooren noemen, dewijl er bij ons geene partijen bestaan, geen banier opgeheven wordt; ook ik roem het geluk van een land, waar geene partijen bestaan, namelijk als die eensgezindheid op eenheid en niet op gemis van beginsels berust. Ik beklaag het land waar de meesten, ook dergenen die een werkzaam aandeel aan de behandeling der Staatszaken hebben, geenerlei vastheid van overtuiging bezitten, lijdelijke volgzzaamheid beschouwen als ondersteuning van het Gouvernement, en gemeenschappelijk overleg, ook in de hoogste Vergadering des Lands, als zamenspanning tegen den Staat. Ik geloof dat alsdan het niet aanwezig zijn van partijen een voorteken is, dat er spoedig partijen zullen ontstaan: ik vrees dat, als geenerlei banier, ook niet ter plaatse alwaar zij behoort gezien te worden, opgericht is, weldra velerlei banieren, ter plaatse waar het niet behoort, opgericht en door velen, ook van hen die vruchteloos naar beter leiding gezocht hebben, zullen worden gevolgd.'⁵⁸

7. Vooruitzichten na 1839

Met de uiteindelijke aanvaarding van de scheidingsregeling van 1839 was de overheersende druk van de Belgische kwestie op het politieke leven weggefallen. De belangstelling voor de binnenlandse politiek in en buiten het parlement nam weer wat toe en er tekende zich een toenemende kritiek af, die zich echter niet in de eerste plaats richtte tegen de bestaande staatsrechtelijk verhoudingen, maar tegen de onzorgvuldigheid van het bestuur. In het bijzonder had men in parlementaire kring en daarbuiten ernstige bezwaren tegen de kwaliteit van het beheer van de staatsfinanciën. Zo vond de opzienbarende afwijzing door de Kamer van de Leningswet en de tien-jarige begroting in 1839, dat het vertrek van de ministers Van den Bosch en Beelaerts van Blokland teweegbracht, haar grond in de slechte kwaliteit van de voorstellen zelf. Verdergaande politieke motieven speelden vooralsnog geen rol. Naar een karakterisering van De Bosch Kemper heerste er 'meer verlangen naar betere administratie, dan naar politieke hervorming'.⁵⁹

De eisen tot invoering van rechtstreekse verkiezingen en politieke ministeriële verantwoordelijkheid, die in 1830 nog vrij algemeen werden gehoord, werden nu slechts door enkelen - en dan nog buiten het parlement - bepleit.⁶⁰ De grondwetsherziening van 1840 bracht dan ook niet de voor het ontstaan en functioneren van politieke partijen onmisbare staatsrechtelijke randvoorwaarden. Uit de parlementaire discussies over de herziening blijkt dat alweer de vrees voor partijvorming de introductie ervan heeft tegengehouden. In de Dubbele Kamer zei de afgevaardigde Schimmelpenninck van de Oye hierover: 'Dat maar zeer enkele Leden een verantwoordelijk Ministerie, onmiddellijke Volksverkiezingen en eene ontbindbare Kamer verlangden; de vrees voor het herleven der partijenschappen, het opwekken der hartstogten, de ongestadigheid die uit een eeuwigdurenden strijd over beginselen voortvloeit, de tweedragt in den reeds zoo kleinen Staat, het strijdige dier uitheemsche instellingen met onze historische herinneringen, en de misbruiken, waartoe zij door kuiperijen in Engeland, door partijenschappen in Frankrijk, door het een en ander in België aanleiding gaven, - maakten de meesten onzer daarvan afkeerig.'⁶¹ Het resultaat van de herziening was er dan ook naar en bracht niet veel meer dan een aanpassing van de Grondwet aan het verkleinde Koninkrijk, de weinig om het lijf hebbende strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en een zekere versterking van het parlementaire budgetrecht.

De slechte toestand van de staatsfinanciën bleef de politieke gemoederen tot 1844 bezighouden. Tekenend is dat in 1843 twee ministers van Financiën, Rochussen en Van der Heim van Duivendijke, het veld ruimden naar aanleiding van de afwijzing door de Kamer van hun saneringsvoorstellen. De Nederlandse politici voelden dat de natie internationaal en

economisch zwak stond en men was onzeker. De durf en het initiatief om te komen tot een hernieuwd aanpakken van de staatsrechtelijke problematiek, ontbraken. Thorbecke gaf in 1843 als zijn mening: 'De publieke geest hetzij in de Staten Generaal, hetzij daarbuiten, is tot hiertoe, verre van de eenheid eener partij, eene versnipperde, meer kritische en waarschuwendende, dan regelende macht. Zij toont wissel den weg, dien men moet verlaten, dan dien men gaan moet. Wij hebben sedert 1840 eene algemeener vrijheid van oordeel en uitdrukking over onzen politischen toestand gewonnen. Maar het vermogen, dat opbouwt, dat constitueert en organiseert, is zoo magteloos als voorheen.'⁶²

In 1844 lukte het Van Hall - als minister van Financiën ad interim - uiteindelijk een Leningswet aangenomen te krijgen, die de staatsfinanciën enigszins in goede banen bracht. De oplossing van dit probleem schied een zekere ruimte voor constitutionele aanpassing en de belangstelling voor politieke veranderingen nam inderdaad toe; men verwachtte van de regering nu toch echt initiatieven. 'Nimmer was er voor eene regeering schooner tijdvak aangebroken, om eene verbetering der grondwet voor te bereiden en met kalmte te doen overwegen dan in de zomer van 1844. In de volksvertegenwoordiging bestonden geene afgesloten partijen. Door onderscheidene geschriften was de aandacht op de grondwet en op hare herziening gevestigd. Men kon de hoop koesteren, dat door eenige inschikkelijkheid de afwijkende gevoelens tot elkander konden gebracht worden. Velen verwachtten dan ook, dat zoodanig voorstel van de regeering bij de opening van de volgende zitting zou worden aangekondigd', schrijft De Bosch Kemper.⁶³ De regering deed in 1844 echter niets. In het Adres van Antwoord op de Troonrede spoorde de Tweede Kamer daarop de regering aan 'tot een tijdige herziening en verbetering onzer grondwettelijke instellingen'. De Eerste Kamer wenste hierin niet mee te gaan, waardoor een Adres ditmaal achterwege bleef.

8. De 'Negenmannen' van 1844

Vrij onverwacht verscheen daarop in december 1844 het voorstel der 'Negenmannen' aan de Tweede Kamer. Hieruit bleek dat Thorbecke zich had bekeerd tot de gedachte van de rechtstreekse verkiezingen. Van de drie belangrijkste elementen van het voorstel: de politieke ministeriële verantwoordelijkheid, het recht van Kamerontbinding en de rechtstreekse verkiezingen, was het laatste het meest vergaand en het meest controversieel. Al direct bij de indiening was het duidelijk dat het voorstel geen meerderheid in de Tweede Kamer zou verkrijgen. Hét grote struikelblok bleek de introductie van de rechtstreekse verkiezingen. Men was daar beslist nog niet aan toe.

De Bosch Kemper suggereert dat wanneer de 'Negen' op dit punt met een meer gematigd voorstel gekomen waren, bijvoorbeeld met de sugges-

tie van verkiezingen met één trap en dan wel via speciale kiescolleges met ecartering van Provinciale Staten en gemeenteraad, een meerderheid - althans in de Tweede Kamer - wel gevonden zou zijn.⁶⁴ Het voorstel zoals het er nu lag was kansloos: het voorlopig verslag liet daar geen twijfel over bestaan. Een meerderheid verklaarde zich tegen het initiatief, tegen de vorm en de strekking van het voorstel.⁶⁵ De regering gaf de Kamer in overweging de voorstellen te verwerpen.⁶⁶ Bij de stemming over de vraag of de Kamer het initiatief tot het doen van een voorstel van grondwetswijziging wilde overnemen, bleek vervolgens een meerderheid van 34 tegen 21 leden hiertoe niet bereid op grond van het formele argument dat huns inziens het voorstel van de Kroon diende uit te gaan.⁶⁷ Het is meer dan waarschijnlijk dat de preliminaire vraag bevestigend beantwoord zou zijn wanneer de *inhoud* van de voorstellen - in het bijzonder wat betreft het stuk van het kiesrechtvraagstuk - wat meer behoudend zou zijn geweest.⁶⁸ Het fnuikende van het ontbreken van het recht van amendement voor de Tweede Kamer toonde zich ook hier weer. Het systeem verhinderde eenvoudigweg, dat de tegengestelde meningen elkaar konden vinden in een compromis. Ten aanzien van het wetsvoorstel no. XV - waarin het voorstel der directe verkiezingen als onderdeel van de herziening was opgenomen - gold daardoor: verwerpen of aannemen.

De argumenten van de tegenstanders der directe verkiezingen richtten zich vooral tegen het misbruik dat ervan gemaakt kon worden door 'in-triguanen'. Het volk zou verder worden blootgesteld aan 'gedurige schokken van onbestemden wil, van opgewonden hartstogten, aan den invloed van overreding, kuiperij en omkoopng...', zoals een der afgevaardigden zei.⁶⁹

Vermoedelijk heeft de tegenstand in de Kamer mede grond gevonden in een moeilijk te aanvaarden - maar voorspelbaar - afscheid van het quasi-aristocratische element, dat tot nog toe voortvloeide uit het stelsel van getrapte verkiezingen. Bij sommigen heeft zonder twijfel eveneens een rol gespeeld - zoals praktisch altijd bij voorgestelde kiesrecht hervormingen - de niet uitgesproken vrees voor het verlies van de eigen zetel of (zoals later) van die van de eigen partij. De onvoorspelbaarheid van de electorale resultaten van het nieuwe systeem werkte die vrees vanzelfsprekend in de hand.

En natuurlijk heeft de herinnering aan en de afkeer van partijschappen zich ook hier weer uitdrukkelijk gemanifesteerd. Een van de voorstellers, Luzac, noemde het een punt, 'het welk men tegen de regstreeksche verkiezingen vaak in 't midden brengt, en ook bij deze discussiën zich niet heeft laten wachten. Ik bedoel de herinnering aan hetgeen de ondervinding, in de eerste jaren onzer omwenteling van 1795, hier geleerd heeft...'⁷⁰

Het was niet louter de beduchtheid voor het ontstaan van politieke

partijen in het land die de Kamermeerderheid bezighield; ook het correlaat ervan op parlementair niveau: fractievorming en de daaruit voorspelbaar resulterende scheiding in regeringsmeerderheid en oppositie, betekende voor de meeste leden een principiële wijziging van het constitutionele kader, die voor hen onaanvaardbaar was. Men wenste de harmonieuze overlegstructuur in de Kamer zelf en in de verhouding tussen regering en Kamer te sauveren.

De voorstellers hielden de Kamer voor dat het nieuwe kiesstelsel er toch zou komen. Hun memorie van antwoord stelde: 'Regtstreekse verkiezing is, al mogt hare theorie niet de beste zijn, onvermijdelijk geworden. Men drale, men *moet* er iets later toch toe komen; de invoering ophouden is niets anders dan de overwinnende magt van het nieuwe stelsel verhoogen in dezelfde reden, als die van tempering afneemt.'⁷¹ Hoe dan ook, het radicale voorstel inzake de rechtstreekse verkiezingen van de 'Negen' had voorlopig zo veel verdeeldheid in de kring van de hervormingsgezinden gebracht, dat zich in ieder geval tot 1848 geen meerderheid in het parlement voor herziening presenteerde. Er zouden buitenlandse revoluties nodig blijken voor het scheppen van het juiste klimaat voor een aanvaarding.

Een enkel Kamerlid⁷² nam het Thorbecke en de zijnen kwalijk dat zij door het indienen van een bij voorbaat kansloos voorstel politieke spanning en verdeeldheid in de Kamer en in het land hadden gebracht. 'Er zijn nog geene partijschappen in Nederland, maar ik vrees dat de grond voor verdeeldheid en partijschap is gelegd.'⁷³ Er zat er een zekere kern van juistheid in deze ontboezeming; voor het eerst na 1813 had zich - afgezien van de Belgische oppositie - in de Tweede Kamer een kritische groepering vertoond met een uitgesproken visie en met een personele bezetting van hoge kwaliteit, die bovendien over een zekere groeipotentie leek te beschikken. De vernieuwers van 1848 hadden zich aangekondigd! In het licht daarvan verbaast het dan ook niet, dat juist in deze laatste fase voor de grondwetsherziening van 1848 zich *voor het eerst* iets van een politieke organisatie, zo men wil: partijvorming, begon te ontplooiën. Het belangrijkste voorbeeld daarvan is vanzelfsprekend de in 1845 opgerichte 'Amstelsociëteit', een politieke vereniging van liberale signatuur, die er hoofdzakelijk op uit was om de gedachten van de 'Negenmannen' levend te houden en te ondersteunen. Hoe zeer nog in deze periode de vrees voor een overheidsingrijpen via het voor verenigingen geldende autorisatie-regime leefde, moge overigens blijken uit de 'onschuldige' formulering van de doelstelling in het reglement van de groepering: 'Gezellig verkeer en leerzame wisseling van denkbeelden tot ontwikkeling van openbaren geest en behartiging van vaderlandsche belangen.'⁷⁴ In een geheel aan de Amstelsociëteit gewijd artikel beschrijft Von Santen hoe dit prille initiatief inderdaad met argusogen is bekeken, niet alleen door de justitiële autoriteiten, maar ook door de

conservatieve pers en het staatshoofd zelf.⁷⁵

9. Conclusie

Uit het voorgaande moge blijken dat de begrippen 'factie' en 'partij' een buitengewoon remmende invloed hebben gehad op de constitutionele en politieke ontwikkeling van ons land in de beschreven periode. Men krijgt de indruk dat de genoemde begrippen en hun correlaten 'factiezucht' en 'partijzucht' het zicht hebben versluierd op wat een 'politieke partij' en haar rol in het politieke bestel van die dagen zouden kunnen zijn.

In het bovenstaande is getoond hoe met name door Groen van Prinsterer al in een vroeg stadium op een buitengewoon scherpzinnige en vooruitziende wijze door dit waas is heen gezien met een verwijzing naar de rol, die politieke partijen - zonder per se revolutionair te zijn - kunnen spelen als 'une opposition systématique der welgezinden' in de Kamers, waarmee Groen - *avant la lettre* - het later zo bekend en populair geworden begrip 'loyal opposition' introduceerde. Het is daarbij weliswaar waarschijnlijk dat Groen's anti-revolutionaire beginselen - *alweer: avant la lettre* - hem tot zijn pleidooi voor het ontstaan en bestaan van politieke partijen en politieke Kamerfracties heeft gebracht, maar het is duidelijk dat zijn analyse een even grote waarde en toepassingsmogelijkheid inhield voor andere politieke richtingen. Het verbaast dan dat Groen wat dit betreft zo lang een 'roepende in de woestijn' is geweest, terwijl toch met name het Engelse voorbeeld liet zien dat een *modus* van samenleven en samenwerken van verschillende parlementaire fracties en politieke stromingen in één Huis en in één samenleving niet vanzelfsprekend tot omwentelingen hoefde te leiden. Pas in 1846 zou Thorbecke hierop wijzen.

Vanzelfsprekend is er mede een rol gespeeld door andere factoren, die elkaar bovendien wederzijds versterkt en beïnvloed zullen hebben. Te wijzen valt op de aantrekkelijkheid van het instandhouden van een coterie van zo niet gelijk-gezinden, dan toch in ieder geval van gelijk-opgeleiden in de Kamers, wat leidde tot een soort pseudo-aristocratische zelfgenoegzaamheid en een aangename en niet-polariserende verstandhouding, niet alleen onder elkaar, maar ook met de bewindslieden en de vorst. Illustratief voor deze behoudzucht moge zijn de hierboven geciteerde en haast komische interventie van het Kamerlid Bichon van IJsselmonde, waarin hij de verschrikkingen van fractievorming voor de Kamer schildert. Voorts hebben andere omstandigheden en overwegingen vaak initiatieven tot vernieuwing in de weg gestaan. In de eerste plaats valt daarbij te wijzen op het grote vertrouwen in het nieuwe instituut van de constitutionele monarchie, wat leidde tot een zekere politieke passiviteit bij de bevolking en de in de landspolitiek toonaangevende kringen. Verder kan gewezen worden op de periode direct na 1813 van statelijke eenwording,

op het trauma van de Belgische afscheiding en op de beroerde economische toestand van het land na 1840. Maar telkens als er dan toch enige gelegenheid en animo voor staatsrechtelijke vernieuwing bestond, was het steeds het beeld van de verfoeide 'partijenschappen' en 'facties', dat de juridische voorwaarden die nodig waren voor een meer democratisch en moderner bestel, de voet dwars zette. Het is meer dan waarschijnlijk dat dit versluiserende en misvormende beeld, dat juist deze begrippen opleverden ten opzichte van het beeld van de 'politieke partij', de komst en opkomst van deze laatste in Nederland lange tijd danig in de weg heeft gestaan.

noten

1. H. Graaf van Hogendorp, *Brieven en gedenkschriften van Gijsbert Karel van Hogendorp*, Deel IV, 's-Gravenhage, 1887, 236.
2. Vgl. P. Marin, *Groot Nederduitsch en Fransch Woordenboek*, 3e druk, Dordrecht/Rotterdam, 1752, waar 'partijenschap' de betekenis krijgt: 'kuiperij, verdeeldheid'. Vgl. ook P. Weiland, *Nederduitsch Taalkundig Woordenboek*, Amsterdam, 1804; en D. Bomhoff, Hz., *Nieuw Groot Woordenboek der Nederlandsche Taal*, 's-Gravenhage, 1857; in welke werken 'partijenschap' wordt geduid als: 'verdeeldheid, scheuring in verschillende partijen'.
3. Vgl. Van Dale, *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal*, 10e druk, 's-Gravenhage.
4. Vgl. Marin, *op.cit.*, onder: factie.
5. *Encyclopédie ou Dictionnaire Raisonné des Sciences, des Arts et des Métiers*, Parijs/Neuchâtel, 1752-1765. De in dit werk voorkomende behandeling van het woord 'faction' is van de hand van Voltaire. De aangehaalde omschrijving is door Voltaire eveneens gebruikt in zijn in 1764 verschenen *Dictionnaire Philosophique*.
6. Uit het in één adem naast elkaar gebruiken van de beide termen blijkt overigens dat Madison een scherp onderscheid tussen beide begrippen niet zag.
7. *The Federalist* is een in 1788 verschenen werk, waarin de in dat jaar en het jaar daarvoor in verschillende kranten verschenen, door Hamilton, Madison en Jay geschreven pleidooien voor de nieuwe Amerikaanse constitutie gebundeld waren. De weergegeven citaten uit Madison's stuk zijn ontleend aan 'The Federalist No. 10', opgenomen in een in de serie *The Modern Library* (New York, z.j.) verzorgde heruitgave van het werk van 1788 (53 e.v.).
8. D.J. Roorda, *Partij en Factie*, Groningen, 1961.
9. Roorda, *op.cit.*, 3.
10. J.J. de Jong, *Staat en Partij*, (Vertrouwelijke) brochure, Calvinistische Juristen Vereniging, 1957, 6-7.

11. Vgl. de door De Jong op blz. 7 en 8 geciteerde omschrijvingen van het factie-fenomeen door G. Groen van Prinsterer.
12. Geciteerd in: J. de Bosch Kemper, *Geschiedenis van Nederland na 1830*, Deel V, Amsterdam, 1875, 26.
13. In het bijzonder moet men in herinnering hebben gehad: de staatsgreep van januari 1798, waarbij Unitarissen zich door middel van geweld ontteden van hun collega's in de Nationale Vergadering die tot de richting der Moderaten of Federalisten behoorden; verder het beruchte decreet van 4 mei 1798, waarbij de Constituante zich - in strijd met Staatsregeling - tot Vertegenwoordigend Lichaam verklaarde; en tenslotte de staatsgreep van juni 1798, waarbij met behulp van Daendels een gematigde richting weer aan het bewind kwam.
14. Zo sprak men rond 1850 zonder gêne over de 'groot-protestantse partij'.
15. Bij wijze van uitzondering is een rake voorspellende visie wel aan te treffen in de geschriften van G. Groen van Prinsterer. Zie hierna: blz. 66-67.
16. Van Hogendorp, *op.cit.*, Deel VI, 's-Gravenhage, 1902, 63.
17. In een brief van 17 mei 1815 schreef de vorst aan Van Hogendorp: 'De gedeclareerde onschendbaarheid der Persoon van den Koning en de op de Engelsche voet verantwoordelijkheid der Ministers is nae mijne gedachten een der gevaarlijksten instellingen voor den geregelden gang der bezigheden, en ik kan nooit toestemmen in eenen maatregel, die de Ministers van elkander afhankelijk, van den Koning onafhankelijk maakt. Tegenwoordig is ieder verantwoordelijk voor zijn Departement; de Ministers kunnen voor het Hooge Gerechtshof gebragt worden zulks verdienende, en ik ben in het geval aan de geheele machine klem en veerkracht te geeven, waaraan ik zoude moeten renonceeren in eene Engelsche Constitutie, die terstond de partijgeest weder zoude doen opwekken...' Aldus geciteerd in: Van Hogendorp, *op.cit.*, Deel VI, 's-Gravenhage, 1902, 124.
18. Van Hogendorp schreef in 1830: 'De openbare meening in 1814 eischte de indirecte verkiezing van de leden van de Staten-Generaal door de provinciale Staten, die weder verkozen werden door de drie standen. Men was de volksvergaderingen moede, die regtstreeks tot de willekeurige heerschappij hadden geleid. Het democratisch beginsel was veracht en de bespotting der wereld geworden. Eene getemperde monarchale magt vereenigde aller wenschen, en het kiesregt werd in overeenstemming daarmede vastgesteld.' Geciteerd in: J. de Bosch Kemper, *Staatkundige geschiedenis van Nederland tot 1830*, Amsterdam, 1868, 426.
19. Tijdens de besprekingen in de grondwetscommissie, die de Grondwet van 1814 voorbereidde, werd door Van Maanen op een zeker moment de vraag gesteld: 'Welke zal de positie van den Vorst zijn, als door den tijd, factiën ook in de Staten Generaal hem wederstreven?' Van Hogendorp

antwoordde: 'Daarvoor is niet te vrezen, naar de gelegde beginselen van liefde en onderling vertrouwen.' Van Maanen merkte daarop schamper op: 'Pia vota!' ('vrome wensen!'; J.E.). Vgl. H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet*, Deel I, 's-Gravenhage, 1908, 94. Tot 1848 is Van Hogendorp's voorspelling praktisch juist gebleken!

20. Vgl. A. Goslinga, *De beteekenis van de Omwenteling van 1795*, Amsterdam, 1927, 6.

21. Het genoemde instrument is wèl gebruikt om religieuze groeperingen aan te pakken, zoals in 1826 de 'Vereeniging van christelijke broeders' en in de jaren na 1834 de meer bekende 'Afgescheidenen' ondervonden. Vgl. voor een uitvoeriger uiteenzetting hierover: J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988*, Zwolle, 1988, 14-15.

22. Vooral onder het bewind van Louis Philippe (1830-1848) kwamen op grond van de artikelen 291-294 *Code Pénal* strafvervolgingen tegen geheime genootschappen van politieke aard veelvuldig voor. Zie bijv. G. Weill, *Histoire du Parti Républicain en France (1814-1870)*, Parijs, 1928, 53-109 en L. de la Hodde, *Histoire des sociétés secrètes et du parti républicain de 1830 à 1840*, Parijs, 1850, *passim*.

23. Zie voor Van Hogendorp's 'liberale' kritiek: K.E. van den Mandele, *Het liberalisme in Nederland. Schets van de ontwikkeling in de negentiende eeuw*, Arnhem, 1933, 9 - 26. Voor de uit katholieke kring voortkomende kritiek van Le Sage ten Broek en Van Sasse van Ysselt, zie: J.H.M. Witlox, *De Katholieke Staatspartij in haar oorsprong en ontwikkeling geschetst*, 1919, Deel I, 87-121 en 157-174.

24. Van Hogendorp, *op.cit.*, Deel VII, 's-Gravenhage, 1903, 55.

25. G. Groen van Prinsterer, in het door hem uitgegeven en geredigeerde blad *Nederlandsche Gedachten*: 1e serie, Deel III, no. 8, van 16 april 1831, 30.

26. Vgl. de beroemde definiëring van A.L. Lowell in: *The government of Engeland*, New York, 1908, Vol. I, 437, waar de auteur 'His Majesty's Opposition' aanduidt als 'a party out of power which is recognized as perfectly loyal to the institutions of the state, and ready at any moment to come into office without a shock to the political traditions of the nation'.

27. Zie hierna: blz. 72.

28. Vgl. Groen van Prinsterer, in: *Nederlandsche Gedachten*, 1e serie, Deel II, no. 4, d.d. 9 juni 1830, 13.

29. *Idem*, 1e serie, Deel II, no. 6, 29 juni 1830, 22.

30. *Idem*, 1e serie, Deel I, zie vooral: no. 1 - no. 33 (periode van 2 oktober 1829 tot en met 6 februari 1830).

31. Voor de rigoreuze wijze waarop elke aanzet tot het vormen van religieuze associaties in die periode in de kiem werd gesmoord of werd tegengewerkt, zie: Eskes, *op.cit.*, 15-16.

32. Hierbij moet bedacht worden dat de drukpersvrijheid al in de Grondwet van 1815 op royale wijze was gegarandeerd. Zie ook hierna: noot 36. Zoals beschreven, stond het er anders voor met het zo veel gevaarlijker geachte recht van vereniging.
33. Groen van Prinsterer, in: *Nederlandsche Gedachten*, 1e serie, Deel I, no. 24, 29 december 1829, 94. In gelijke zin: het kamerlid W.B. Donker Curtius van Tienhoven op 10 maart 1830 in de Tweede Kamer (*Handelingen Tweede Kamer 1829-1830*, 278).
34. KB nr. 72 van 1 oktober 1830.
35. Vgl. De Bosch Kemper, *op.cit.*, Deel I, 'Letterkundige Aanteekeningen', Amsterdam, 1873, 47-91, alwaar het rapport met een ontwerp van een grondwetswijziging in zijn geheel is opgenomen.
36. Bij Soeverein Besluit van 24 januari 1814 werd de in de Franse tijd ingevoerde censuur (dat wil zeggen voorafgaand verlot op verspreiding) afgeschaft 'als strijdig met de liberale denkwijze waarop elke regtgeaard Nederlander den hoogste prijs stelt en die steeds het Gouvernement dezer landen heeft gekenschetst.' Een en ander was zo vanzelfsprekend dat een bepaling inzake de vrijheid van drukpers in de Grondwet van 1814 niet werd opgenomen. Het vervolgens opnemen van een bepaling in de Grondwet van 1815 (art. 227; na 1840: art. 225) was een resultaat van Belgische insisteren op dit punt.
37. Vgl. in dit verband de door Hoogerwerf aan onder meer politieke partijen toegedachte 'functies' in: A. Hoogerwerf, *Politiek in beweging* (een bundel politicologische opstellen), Alphen a/d Rijn, 1971, p. 90/91. Zie ook: I. Lipschits, 'Functies van politieke partijen', in: R.A. Koole, red., *Het belang van politieke partijen*, Groningen, 1984, 15.
38. Zo stelde op 11 november 1830 het liberale Kamerlid Warin aan de Tweede Kamer voor om bij adres aan de Koning te verzoeken de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid in de praktijk van het verkeer tussen ministers en parlement toe te staan. Warin's voorstel werd door een ruime meerderheid van de Tweede Kamer afgewezen, waarop Warin zijn voorstel introk (*Handelingen Tweede Kamer 1830-1831*, Deel II, Bijlage no. VII, 122-125.).
39. Vgl. De Bosch Kemper, *op.cit.*, Deel I, 'Letterkundige Aanteekeningen', Amsterdam, 1873, 118-119, waarin de schrijver een overzicht geeft van de grote stroom staatsrechtelijke publikaties in de jaren rond 1830.
40. Een bekend voorbeeld betreft de eerste Nederlandse politieke partij, de Anti-Revolutionaire Partij (1879), die voortkwam uit een 'Voorlopig Centraal Comité' van anti-revolutionaire kiesverenigingen (1873).
41. Tegelijk met de invoering van de rechtstreekse verkiezingen in de Grondwet van 1848 verscheen daarin een bepaling (art. 10) inzake de verenigingsvrijheid ('Het regt der ingezetenen tot vereeniging en vergadering wordt erkend'), die een betrekkelijk vrijgeveige uitwerking vond in de Wet vereniging en vergadering van 1855. Zie hiervoor Eskes, *op.cit.*, 21-

43.

42. Het instellings-KB is nooit officieel gepubliceerd of ter kennis gebracht van de Staten-Generaal ten tijde van de installatie van de commissie. Dit blijkt onder meer uit het feit dat nog op 7 februari 1831 de Staten-Generaal zich wendden tot Willem I met het verzoek een grondwetswijziging te initiëren. Vgl. S.P. Lipman, *Nederlandsch Constitutioneel Archief*, Amsterdam, 1846, Deel II, 23.

43. *Handelingen Tweede Kamer 1830-1831*, 182.

44. *Idem*, 174.

45. *Idem*, 181.

46. Het is illustratief voor de ontwikkeling van Thorbecke's politieke denken dat hij toen nog in gelijke zin oordeelde als de Kamermeerderheid. Hij schreef in die tijd: 'Indien wij niet, op het voorbeeld van België, naar eene omwenteling haken, en hare grenzenlooze gevolgen willen verantwoorden, bestaat er voor eene herziening der Grondwet geene reden'. Vgl. J.R. Thorbecke, *Over de erkenning van de onafhankelijkheid van België*, Leiden, 1830, 26.

47. Vgl. W.A.C. de Jonge, *Bijdrage tot de Geschiedenis der Grondwet*, 's-Gravenhage, 1883, Bijlage B, 8, waar het lid van de grondwetscommissie van 1831, M.W. de Jonge van Campensnieuwland, schrijft: 'Maar ook heeft zeker nooit eenige Commissie minder zelfvoldoening van haar werk gehad. Het rapport is verzegeld onder den Koning gekomen, en verzegeld gebleven...) Het eenige, dat van deze Commissie overgebleven is, is dat gedurende zijn leven derzelve Voorzitter het Kommandeurskruis heeft gedragen!' Luzac merkte in de Kamer over het voorstel van de commissie van 1831 op: 'De Koning ontving haar werk, doch sloot het zoo 't schijnt zorgvuldig op; want nimmer is van hetzelfde, zoo verre ik weet, iets bekend geworden'. *Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal, tot herziening van de Grondwet, in 1845*, 's-Gravenhage, 1846, 457.

48. Vgl. G. van Baren, *De plannen tot grondwetsherziening in het jaar 1831*, Amsterdam, 1910, Bijlagen, 249-368, waar het rapport in zijn totaliteit is weergegeven.

49. Vgl. voor het rapport van de commissie-Canneman; J.Z. Kannegieter in: *Bijdragen en Mededeelingen van het Historisch Genootschap*, deel 52, 1931, 21-172.

50. De Bosch Kemper, *op.cit.*, Deel II, Amsterdam, 1874, 349.

51. *Idem*, Deel I, 'Letterkundige Aanteekeningen', Amsterdam, 1873, 119.

52. G. Groen van Prinsterer, *Bijdrage tot de herziening der Grondwet in Nederlandschen zin*, Leiden, 1840, 28-29.

53. Het betrof hier weliswaar de jaarlijkse beoordeling van slechts een deel der voorgenomen staatsuitgaven, nl. die voor buitengewone en oorlogsuitgaven, maar als gevolg van de Belgische kwestie ging het daarbij toch steeds om een substantieel deel der uitgaven.

54. Aldus geciteerd in: De Bosch Kemper, *op.cit.*, Deel II, Amsterdam, 1874, 22-23.
55. *Idem*, 28.
56. *Idem*, 441.
57. *Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet*, 's-Gravenhage, 1841, Deel III, 284.
58. *Idem*, 342.
59. Vgl. De Bosch Kemper, *op.cit.*, Deel III, Amsterdam, 1875, 138.
60. Zo bijvoorbeeld door D. Donker Curtius in zijn brochure *Orde*, Arnhem, 1839, 25.
61. *Handelingen van de Regering en de Staten-Generaal over de herziening der Grondwet*, 's-Gravenhage, 1841, Deel III, 498.
62. In een boekbespreking in *De Gids*, jg. 7 (1843), juni, 333.
63. De Bosch Kemper, *op.cit.*, Deel IV, Amsterdam, 1875, 315.
64. *Idem*, Deel IV, 461.
65. *Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal, tot herziening van de Grondwet, in 1845*, 's-Gravenhage, 1846, 103-111.
66. *Idem*, 648.
67. *Idem*, 659.
68. De Bosch Kemper merkt hierover op: 'Dat dit (het stelsel der rechtstreekse verkiezingen, J.E.) de hoofdwensch en de hoofdvrees der beide uitersten van progressieve en behoudende richting was, blijkt uit de Arnheemsche courant van 22 februari 1845, die hare partij als de hoofdzak beschouwde, terwijl het feit, dat juist de vrees voor geheel rechtstreeksche verkiezingen het hoofdbezwaar tegen het voorstel bij de conservatieven uitmaakte, daaruit bleek, dat de Tijdgenoot, die in de meeste punten met de voorstellers instemde, juist om het verschil omtrent de rechtstreeksche verkiezingen door de Arnheemsche courant c.s., niet liberaal en door de conservatieven eenigszins als geestverwant met hen werd beschouwd'. Vgl. De Bosch Kemper, *op.cit.*, Deel IV, 'Letterkundige Aanteekeningen', Amsterdam, 1875, 233.
69. Het Kamerlid Druyvestein. Zie: *Handelingen omtrent het voorstel van negen leden der Tweede Kamer van de Staten-Generaal, tot herziening van de Grondwet, in 1845*, 's-Gravenhage, 1846, 297.
70. *Idem*, 465-466.
71. *Idem*, 189.
72. Het Kamerlid Bruce.
73. *Idem*, 421.
74. Ontleend aan: J.H. von Santen, 'De Amstelsociëteit: liberale organisatie in Nederland in de jaren 1846-1851', in: *Figuren en Figuraties. Acht opstellen aangeboden aan J.C. Boogman*, Groningen, 1979, 117.
75. Von Santen, *op.cit.*, 117-118, 119.