

# **DE VERVOLGING VAN AMBTELIJKE CORRUPPTIE**

## **De vijfde kamer van Thorbecke**

### **1. Het proces-Van Oldenbarnevelt**

#### **1.1. De raadpensionaris van de Staten van Holland op het schavot**

De zon zou vroeg opgaan die dertiende mei van het jaar onzes heren 1619. De almanak wees uit dat het een heldere, bijna onbewolkte dag zou worden. Met de wind, zoals vrijwel altijd in Den Haag, uit het westen, zodat ochtendmist naar kort zou duren. Om iets over zevenen zou de kracht van het hemellichaam al voelbaar zijn. Ze zou al spoedig komen gloren over de dakrand van het Binnenhof, over de behuizingen van de staatsthesaurie en de muntmeester. Daarom had de beul alvast de executieplaats van Johan van Oldenbarnevelt, raadpensionaris van de staten van Holland, zo laten inrichten, terstond nadat het hoge schavot vóór de ridderzaal klaar was, dat de onthoofding van de hoge staatsambtenaar zou geschieden in de richting van de hofkapel. Op het steile dak daarvan waren al veel mensen geklommen, deels balancerend in de dakgoot, om van het komende macabere schouwspel vooral maar niets te missen. Op het plein groepte ook al een menigte samen, mompelend, grommend en murmelend. Die waren al vroeg met de trekschuit gekomen aan het Rotterdamsche Veer, de Maasstad was sterk vertegenwoordigd door mensen uit de burgerij, die er toch maar een dagje uit van hadden gemaakt. De Haagse stadsoverheid had een sterke compagnie wachten en hellebaardiers opgetrommeld, de schutterij was niet opgeroepen: men wist op het stadhuis niet precies wat de Haagse burgerij ging ondernemen. Want het aanstaande doodvonnis van Van Oldenbarnevelt was niet een gerechtelijke uitspraak die op brede instemming bij de gemene man of de burgerij kon rekenen:

daarvoor was de procedure trouwens ook te uitzonderlijk geweest. Speciaal bijeen geconvoceerde rechters, zorgvuldig gekozen door prinsgezinde magistraten, die de raadpensionaris toch al nooit welgezind waren. Een geheimzinnige procedure in de rolzaal, waarbij vrijwel niemand was toegelaten. Een bijzonder langdurig vooronderzoek en een buitengewoon strenge voorlopige hechtenis. Veel ruimte voor verweer had men de verdachte niet gelaten. Maar deze had steeds consequent de bevoegdheid betwist van dit buitengewoon college, dat niet voorzien was in het Hollands procesrecht. En was hij niet binnen het rechtsgebied van de staten van Holland opgepakt? Waarom dan dit *Sondergericht*? Steunde dat op enige Hollandse rechtsregel? En zo neen, werd hij dan niet tegen zijn wil afgetrokken van de rechter die het Hollandse recht hem gunde? De oude man, ontboden ter gewone statenzitting, was in zijn zware karos aan komen rijden op het geplande tijdstip, was bij de buitenhofpoort aangehouden en terstond naar Prins Maurits in zijn hoge toren gebracht. Daar was Van Oldenbarnevelt pardoos gearresteerd. Die Maurits was meteen furieus uitgevallen tegen de grijsaard en had al zijn grieven en invectieven meteen uitgebraakt:

- Hoogverraad had de pensionaris gepleegd met deelnemers tegen de staatszelfstandigheid van de Republiek; hij had getracht haar souvereiniteit, haar “overigheyt” of “opperheyt”<sup>1</sup> als organisatie direct aan te tasten door haar een eigen recht tot defensie en eigen buitenlandse politiek te ontzeggen en die te frusteren; Van Oldenbarnevelt had zich direct tegen de staat en zijn majesteit gericht;
- Landverraad door militaire geheimen te openbaren aan de Spanjaarden en hun geallieerden tijdens hun recentste slagen, voordat het bestand tussen de Republiek en haar vijanden was uitgeroepen in 1602;
- Ambtelijke corruptie in de bediening van pensionaris, door munitie en wapens te doen verkopen aan de vijanden van de

---

<sup>1</sup> Zie over dit begrip, dat bij het proces van Van Oldenbarnevelt zo'n grote rol speelt, mijn: *De staatkundige betekenis van sociëteiten in Nederland, Een oranjesociëteit te Zutphen*, Nijmegen/Tilburg: Wolf Legal Publishers, 2003.

staat en door hen ravitaillering voor de troepen te doen verschaffen en andere middelen om de Republiek militair aan te tasten.

Het eindvonnis werd nu, in de vroege ochtend, voorgelezen. Het zou meteen uitvoerbaar zijn. De hoge overheid had er haast mee, met de executie: het stadsbestuur dachtte een opstand van het volk, onlusten in de binnenstad en vernielingen. Daarom had men alles terstond na zonsopgang gepland en verder aan de vonniswijzing geen ruchtbaarheid gegeven. Het had niet gebaat. Al in de week voor de uitspraak was bekend dat een gerechtelijke moord zou gaan geschieden, geregisseerd door Maurits, vertoornend dat zijn opperbevelhebberschap van het staatse leger gevaar liep door het drijven van politici als Van Oldenbarnevelt, Rombout Hoogerbeets, Gilles van Leedenberch en Hugo de Groot<sup>2</sup>. Al was Van Oldenbarnevelt verstoken geweest van rechtsbijstand en al was hij in “sonderlinghe isolatie” gehouden in de bovenkamers voor de rolzaal, hij was toch in staat geweest papiertjes naar buiten te smokkelen via zijn vuile wasgoed en de mand, waarin zijn voedsel werd bezorgd door zijn vrouw. En die had verder ook weer in dat voedsel papiertjes verstoken, waarop de oude staatsrot antwoorden had weten te krabbelen, geholpen door zijn trouwe en toegewijde kamerdienaar. Van Oldenbarnevelt had tijdig geweten:

---

<sup>2</sup> Grotius heeft Van Oldenbarnevelt belast met allerlei verklaringen over diens tegenwerking van de oprichting van de Westindische Compagnie en de bevoordeling van die van de Oost-Indische. Grotius zag daarin bevoordeling van Spanje en de Oostenrijkse Nederlanden. Daar was een ingewikkelde redenering voor nodig, maar de West-Indië handel was een soort zeeroverij die de vaart op de west voor de Oostenrijkse gezagshebbers bemoeilijkte, terwijl het monopolie op de Oost juist vijanden van Spanje aldaar moeilijkheden berokkende. Spanje zou bij zo'n monopolie juist baat hebben. Men vindt deze redenering van Grotius bij: Henk Nellen, *Hugo de Groot, Een leven in strijd om de vrede 1583-1645*, Amsterdam: Uitgeverij Balans, 2007, pp. 238-239. Wij zouden de manier waarop Van Oldenbarnevelt zijn functie als landsadvocaat gebruikte, om aan de Vereenichde Oost-Indische Compagnie het octrooi te bezorgen en dat van de West-Indische Compagnie tegen te werken strafwaardige corruptie noemen. En als daarbij de toeleg zou zijn geweest te bevorderen dat Spanje in de Oost de handen vrij kreeg, zou deze corruptie ook landverraad hebben opgeleverd, immers het misdrijf van hulp aan de vijand. Op dit punt is de opstelling van Grotius zeer bezwarend geweest voor Van Oldenbarnevelt. De corruptie zou dan middel tot het landverraad geweest zijn. Daarom kom ik op deze beschuldiging van “corruptie” aanstonds in de hoofdttekst terug. Zonder die bevoordeling van de Oostindische en tegenwerking van de Westindische konden de aanklagers hun beschuldigingen eigenlijk niet rond krijgen. Daarom werd Grotius op dit punt zeer onder druk gezet en heeft men hem voorgespiegeld dat het landverraad ook uit anderen hoofde al bewezen was.

dat wordt een doodvonnis. Hij had zich erop voorbereid met pleitredes. Want zwijgend wilde hij zich niet naar het schavot doen opbrengen. Hij had de president terstond onderbroken, toen hij het vonnis begon af te raffelen en was van leer getrokken. Het vonnis had geen veroordeling wegens landsverraad bevat, maar was wel blijven uitgaan van de gedachte dat de pensionaris zijn ambtsbediening had misbruikt uit winstbejag. En daartegen kwam Van Oldenbarnevelt alsnog met kracht op. De president had getracht de woordenstroom te stelpen, maar de veroordeelde had niet afgelaten. De president had, machteloos, de lansknachten bevolen de oude man, moeilijk ter been wegens jicht, aan te vatten en naar buiten te geleiden. Linksom naar het schavot, hóóg opgericht boven de zwijgende menigte die met ontroering de grijsaard de steile trapjes zag opstompelen. Hij had het hoofd ontbloot, de slaapmuts over de ogen getrokken, maar nog één maal zijn onschuld tot het publiek uitgekreten<sup>3</sup>. Toen had hij geknield. De beul, bevreesd dat hij zou misslaan, had toch nog even de houding van de bejaarde gecorrigeerd, daarna had het lange zwaard geflitst: het hoofd was bloedrokkend neergetuimeld op de hoop zand naast het kussen. Daarna had men de rechtplaats zo snel mogelijk onttakeld. En de menigte bevolen uiteen te gaan. Waaraan stilzwijgend gevolg was gegeven. De uitbarsting van schimpschriften, libellen en aantijgingen in vliegende blaadjes tegen Maurits en zijn rechters, zijn verdorven trawanten en statenleden was er niet minder heftig om geweest. Want hier was geen recht gepleegd. Hier had het zwaard slechts een onduldbare

---

<sup>3</sup> “Mannen, geloof niet dat ik een landverrader ben, ik heb oprecht en vroom gehandeld, als een goede patriot, en zo zal ik sterven.” Daarna, tot zijn knecht, Jan Francken, die nog wat onhandig had staan trekken aan de slaapmuts die niet goed over de ogen ging: “Maak het kort, maak het kort”. Het lijk werd meteen afgevoerd, in een ruwe kist die al op het schavot gereed stond. Op alle oude prenten ziet men die toedracht uitgebeeld. Zie: Ben Knapen, *De Man en zijn Staat, Johan van Oldenbarnevelt, 1547-1619*: Amsterdam: Bert Bakker, 2005. Zie ook: Jan en Annie Romein, *Erflaters van onze beschaving, Nederlandse gestalten uit zes eeuwen*, IV Vols, Amsterdam: NV Em. Querido's Uitgevers-maatschappij, 1940, Vol I, pp. 208-245. Het proces zelf, met zijn diverse strafrechtelijke en strafvorderlijke details beschreef ik mijn bijdrage aan een bundel gewijd aan Den Haag als “juridische hoofdstad van de wereld” [“The Hague, Legal Capital of the World”] die verscheen in 1997 mede naar aanleiding van het regeringspogen zoveel mogelijk strafrechttribunalen met internationale jurisdictie in Den Haag te krijgen. Zie: G.A.M. Strijards, *Johan van Oldenbarnevelt*, opgenomen in: *Den Haag met recht een stad, Elf juridische portretten*, H.D.Ploeger/J.M.Smits (Ed.), Den Haag: Jongbloed, Den Haag 1997, pp. 23-38.

machtsaanspraak kracht bijgezet. Strijdig met het recht van Holland en de Republiek. Geliefd was Van Oldenbarnevelt niet geweest. Te regeerziek, te arrogant, te zelfbewust. Te veel bedacht op eigen macht als bureaucraat. Te veel een man van de achterkamertjes. Te veel een graaier, ook dat. Maar was dat wederrechtelijk? En leverde dat strafbaar misbruik van regeermacht op? Naar het aloude Hollands recht was dat zeer betwistbaar. Dat misbruik misschien niet, maar die strafbaarheid wel. Dat had alleen geconstrueerd kunnen worden door eigenlijk post facto, nieuwe strafbaarheden te verzinnen.

## 1.2. De ambtsbediening

Bij de procesvoering was een hoofdthema, gegeven de tenlastelegging die ongeveer Maurits' in woede uitgeschreeuwde bewoordingen volgde dat Van Oldenbarnevelt zijn ambtsbediening als raadspensionaris van de staten van Holland had gebezigd voor verkeerde doelen en eigen winstbejag. De vraag rijst dan: maar wat wás die bediening dan precies? De functie van pensionaris van de staten bestond nog maar kort. Relatief, dan. Van Oldenbarnevelt heeft zelf gevraagd om een ambtsinstructie: wat mag ik wel doen en wat niet. Het was duidelijk dat de politieke macht rond 1584 uitging van de staten van Holland: het machtige koopmansgewest. Die wilden een buitenlandse politiek ontwikkelen waarbij de handel zou floreren. Dat leverde geld op. En voor geld had men huurlingen en een bewapende vloot. En dan kon men denken aan een adequate defensie. Maar die moest gericht zijn op zoveel mogelijk vrije handel.

Een raadspensionaris moest daarbij de centrale administrator zijn, naar binnen en naar buiten. Kwamen de zeven provinciën bij elkaar, dan maakte hij een verslag van de inbreng van de gewesten. Dat kon hij doen bij omvraag. Naar aanleiding van een agendapunt. De staten zelf konden dat punt formuleren. Maar de rapporteur kon het ook doen. De staten lieten het graag aan hem

over als hij dat puntig kon, want schrijven, dat viel niet mee. De pensionaris leerde het snel en goed te doen. En zo zagen de staten met verassing hoe bondig en vaardig ze hun beslissingen konden formuleren. Deed hij het in objectiverende bewoordingen, dan kon hij door de formulering de gedachtewisseling sturen. Dat kon hij óók door de volgorde van de agendapunten in te richten. Was hij daarin handig, dan had hij macht. Hoe handiger, hoe machtiger. En het handigst was hij, als niemand wist hoe hij door de agendering stuurde. Zoals in de zeventiger jaren van de vorige eeuw de progressiefste faculteitssecretaris onder de vigeur van de Wet Universitaire Bestuurshervorming de professoren kon manipuleren door via de roodste fracties van studenten de agenda voor te koken en de beraadslagingen te rekken tot iedereen gaar was. En dan kon beweren dat het eindresultaat het gevolg was van een “democratisch besluitvormingsproces”. De macht van zo’n vergadertijger is groot, als ze maar niet kenbaar is. Vraag maar na bij Max van den Berg. Zo’n tijger was Van Oldenbarnevelt. Althans, zo ontpopte hij zich. Misschien tot eigen verrassing. Want met institutioneel vergaderen om een land extern op de kaart te zetten, daar had niemand nog veel ervaring mee. De agendering leidde tot de door de rapporteur gewenste resolutie. De pensionaris voerde die dan uit. En had daarbij weer veel politieke afwegingsruimte. Voor de uitvoering moest hij instructies geven aan de gezanten van de Republiek. En die kon hij óók weer mollificeren naar eigen behoefte. Zo werd hij min of meer een verkapte minister-president en minister van buitenlandse zaken. Het was kunst, deze machtsconcentratie persistent en consequent te ontkennen. En daarin schoot Van Oldenbarnevelt tekort. Hij begon de macht leuk te vinden er ging er mee schoot. Hij stoefde er mee in de media. Dat viel natuurlijk op. En als de rapporteur als manipulator opvalt, kan hij zijn biezen pakken. Als dan ook duidelijk is, dat hij aan zijn ambt leuk heeft verdiend buiten zijn salaris om – en dat was bij Van Oldenbarnevelt zonder meer het geval, want hij bleef ook Rotterdams koopman en bleef handel drijven met iedereen die gunstige prijzen betaalde – wekt dat

afgunst en weerzin, vooral als de handel gedreven wordt met de personen die ook de vijand begunstigen. En ook dát deed van Oldenbarnevelt. Want dat deed destijds iedere koopman die de kans kreeg. Wie dat niet deed, was dief van zijn eigen portemonnaie. En ook dat is tegenwoordig nog steeds voor Nederlanders een legitiem argument voor gesties die eigenlijk ethisch onoirbaar zijn, maar waartoe je meestal stomweg de kans niet krijgt. Wie wil er nu een dief zijn?

### 1.3. De feiten

Vaststaat dat Van Oldenbarnevelt als raadpensionaris vóórkennis had die geld waard was. Hij wist wanneer de vijand oorlogsvloten paraat hadden die handelsroutes bedreigden. Hij wist wanneer kapers op de kust waren in het Kanaal en in de Sont. Hij wist wanneer de Engelsen moeilijk gingen doen op de Noordzee en schepen gingen visiteren op contrabande. En of ze tot inbeslagnemingen overgingen. Hij wist waar de Spaanse troepen stonden en of ze slag zouden nemen. Hij wist wat Frankrijk dan zou doen. Van Oldenbarnevelt gebruikte die kennis ten eigen voordele. Hij ontkende dat niet. Hij kon zo aanwijzen wie hem om die wetenschap vroeg en tegen welke prijzen. Binnen de staten en in de kringen van kooplui. Dat was een van de redenen waarom zijn proces geheim moest blijven. Was het openbaar geweest, dan was de oude man doorgeslagen en had velen erbij gelapt. Want handelen met de vijand, direct of indirect, dat deed bijna iedereen die er kans toe zag. Dat gebeurde ook in de twee grote oorlogen waarin Nederland verwickeld raakte in de twintigste eeuw. Als dát niet meer mag, wat mag dan nog wel? De gewone man vraagt daar niet naar, omdat hij niet bij machte is tot dit soort negotie.

Vaststaat dat Van Oldenbarnevelt vond dat de soevereiniteit bij de staten van de provinciën lag. De “opperheyt”, de macht om het monopolie van geweldpleging ter rechtshandhaving aan te wenden – na het geclaimd te hebben. Dat betekende dat de machtigste

provincie deze souvereiniteit bezat. Dus Holland. Dat kwam goed uit. Want daarvan was hij de bezoldigde pensionaris. De andere gewesten hadden het nakijken. Maar hij moest nu eenmaal de belangen van Holland dienen.

Vaststaat dat Maurits dat niks vond. Die wilde permanent opperbevelhebber van de strijdkrachten zijn. In vredes- en in oorlogstijd. Dat was de hoogste macht. En dus de souvereiniteit. Een staand leger en een blijvende oorlogsvloot. Dat kostte geld. Dat zou Holland moeten betalen. En dat wilde het niet. Die andere gewesten hadden niets te makken. Die hadden dus niets tegen de claim van Maurits. Want daarvan zouden ze nooit het gelag betalen. Het kon voordelig zijn zo'n leger, als er in de gewesten oproer ontstond. Dan kon dat Veldleger ingrijpen. De kosten zouden altijd bij Holland verhaald worden.

#### 1.4. De publieke macht

De tenlastelegging was geweldig vaag. Het verwijt kwam erop neer dat Van Oldenbarnevelt zijn staatsbediening had gebruikt tegen de Republiek als federatie. Hij had de "opperheyt" van de Republiek ontkend in zaken van buitenlandse politiek en van (militaire) defensie. Hij had ondermeer miskend dat de Republiek een gemeenschappelijke externe handelspolitiek voerde, moest voeren en behoorde te voeren, om gemeenschappelijk de staat te verdedigen tegen aanvallen van Spanje en Frankrijk. Hij had daarentegen de "opperheyt" gesitueerd bij de provincies afzonderlijk, ook in die externe aangelegenheden. Daardoor had hij het constitutioneel stelsel van de Republiek miskend en verkracht. Dat had hij gedaan ten faveure van Holland wiens pensionaris hij was en hij had daaraan zijn bediening als landsadvocaat bij de Staten-Generaal van de Republiek ondergeschikt gemaakt. En daardoor had hij die bediening geschonden. Dat was gericht geweest tegen de Republiek als samenwerkingsverband tussen de zeven provincies. Die provincies had hij tegen elkaar uitgespeeld,



ondermeer door in Holland regionale troepen te stationeren, opgericht om de openbare orde in dat gewest, dus in de steden als Rotterdam en Dordrecht, te handhaven. Dat was gericht geweest tegen het Staatse Leger zelf, waarvan Maurits de opperbevelhebber was. Dat was het hoogverraad.

### 1.5. Het machtsmisbruik

Dát de landsadvocaat geweldige macht kon hebben als steller van de besluiten der Staten-Generaal was pas gebleken toen Van Oldenbarnevelt dat baantje enkele jaren met vlijt beoefend had. Voor 1584 was die griffier een eenvoudige en onbeduidende klerk geweest. Van Oldenbarnevelt had iets van het ambt gemaakt. Hij had zijn eigen macht geschapen. Nergens stond omschreven waartoe het ambt precies diende. De landsadvocaat kon een soort minister van buitenlandse zaken zijn. Als hij aanleg had en wilde. En als hij wist wat de eindtermen van dat beleid konden zijn. Die kon hij bepalen. Van Oldenbarnevelt wist dat de Republiek een vrijhandelsassociatie kon zijn. Hij wist dat zij nooit een defensiegemeenschap zou kunnen zijn: de middelen, financieel en personeel, ontbraken daartoe. Kortstondig kon het lukken, als daardoor de koophandel een krachtige opleving kreeg. En als de vijanden nog stommer waren dan de statenleden van de Republiek. En dat was gelukkig tot 1619 het geval. Van Oldenbarnevelt kreeg de ruimte en die nutte hij uit. Als niet duidelijk is waarvoor macht dient, kan ook niet duidelijk worden dat ze misbruikt is. De tenlastelegging is op dit punt ook onsamenhangend. Van Oldenbarnevelt zag het veldleger als een duur instrument dat nooit blijvend een federaal orgaan kon zijn. Maurits aasde op de maarschalkstaven van dat leger en moest het dus anders zien. Die meningen waren niet te verenigen. Maurits won het conflict.

### 1.6. In de ambtsbediening

Voor de bediening gold hetzelfde. Die was gericht op de Republiek. Maar wat die moest willen en wat die kon, niemand die het goed wist. De handelsassociatie wilde autonoom kunnen opereren. Maar ze wilde geen militaire politiek voeren gericht op een bepaald machtsevenwicht op het continent. De heren staten dachten niet in die termen. Ze zagen het Unietractaat van Utrecht ook niet echt als een grondwet. Maar meer als een samentreffen van tijdelijke aard van gewesten die zich bedreigd voelden in hun locale rechten. Door Spanje, dat de Lage Landen wilde centraliseren ten behoeve van Madrid. Dat moest tegengewerkt worden. Op iedere manier. Dat had Van Oldenbarnevelt gedaan. Iedere manier had hij gebezigd. Dat had hem winst gebracht, want handel, gouwe handel, hoorde daar óók bij.

#### 1.7. Ten behoeve van ongeoorloofde doelen

In 1602 had Van Oldenbarnevelt besloten dat het ongeveer welletjes was. De oorlog tegen Spanje was effectief geweest om de vrijhandelsassociatie te ontplooiën. De kosten waren hoog, ze gingen nu de mogelijke baat te boven. De oorlog moest beëindigd worden. Met behoud van het verworvene. Spanje was uitgeput, had zich ook nog ontijdig op andere strijdtonelen gestort, het had geen preciese oorlogsdoelen. Het was graag bereid een wapenstilstand te aanvaarden. Engeland had zich ondertussen ontwikkeld als zeemogendheid. Het begon de Republiek te zien als hinderlijke concurrent. Daarom maakte Van Oldenbarnevelt een eind aan de militaire samenwerking, zonder direct in oorlog te geraken met Engeland dat steeds meer eisen stelde op handelseconomisch gebied. Hij wilde de Engelse garnizoenen kwijt. Dat kon, als hij de legeringskosten versneld afbetaalde. Want de Engelse koning had geld nodig. Die ontruimde Vlissingen en Brielle voortijdig, die troepen kon hij elders inzetten. Maurits wist daar niets van. Het kwam hem niet uit, algemeen strategisch gezien. Zijn achterland bleek ineens van troepen ontbloot. Maar daarmee stond nog niet vast dat Van Oldenbarnevelt de Republiek wilde overgeven aan de

vijand. Hij achtte de kans op nieuwe invallen niet groot. Dat kon hij beargumenteren. Hij wel, zijn lasthebber, Van Aerssen niet. Die miste het grote verband. En probeerde zijn oudere superieur voorbij te streven door zijn twijfels te uiten over Van Oldenbarnevelts inzichten die vroeg of laat tot overgave aan Spanje zouden leiden. Maurits vond de taxaties van de raadspensionaris verkeerd. Maar ze waren niet ongeoorloofd.

## 1.8. Winstbejag

Nooit heeft Van Oldenbarnevelt ontkend dat zijn particuliere ondernemingen wél voeren bij zijn handelspolitiek. Het zou ook raar geweest zijn als dat niet zo was geweest. Het was algemeen bekend, en ook, dat hij zaken deed met “de vijand”. Niet rechtstreeks, maar via ondernemingen die koopvaarders uitrustten en bevrachtten. Dat was “lorrendraaijerij”<sup>4</sup>. Het gewaagde van aardse zin voor het stoffelijke gewin. Maar het was niet zondermeer ongeoorloofd, evenmin als zondermeer ethisch uitgangspunt was dat het staatsambt niet verdroeg dat het ook voor persoonlijke doeleinden werd aangewend. Dat een staatsambt daartoe niet dienen mag, is voorlopig geen hoeksteennorm in onze samenleving. Dat er een grens is in welke mate óók het privaat belang gediend mag worden, wordt in abstracto toegestemd. Maar in concreto zijn de wegingsfactoren daarbij niet duidelijk. Dat is nu zo, dat was in de zestiende eeuw al helemaal zo. Wanneer een ambt enkel of voornamelijk gebruikt wordt om particuliere belangen veilig te stellen, is zozeer van privaat winstbejag sprake dat van ambtsmisbruik sprake is. Dan is dan: strafwaardige

---

<sup>4</sup> Zie: Simon Styl, *De opkomst en bloei de Republiek der Vereenigde Nederlanden*, Amsterdam/Harlingen: 1774, bij Petrus Conradi te Amsterdam en F. van der Plaats Junior te Harlingen 1774 p. 215 vv. Styl geeft aan dat onder lorrendraaijerij “sluikhandel in koopwaren in het plakkaat op de zeevaart verboden” moet worden verstaan. Het plakkaat moet dus de waren specifiek aanduiden. Dan heeft de Rekenkamer van de Republiek te onderzoeken of deze waren het kriegsbedrijf van de vijand kunnen dienen. Stelt deze vast dat zo is, dan is dat strafbaar. Maar het zou belachelijk zijn iedere toevoer van waren aan de vijand te verbieden, aldus Styl. Dan zou de Republiek niet alleen “gansch Nederland, maar ook Denemarken, Zweden, ja, de gansche Oostzee aan zijn eigendunkelijk gezag (willen) onderwerpen.” Styl geeft de beginselen van de rechtmatige vrijhandel op, die ook kerkelijk-dogmatisch door de beugel (van die tijd) konden.

corruptie. Daarvoor zijn de excessieve praktijken uit de achttiende eeuwse regententijd noodzakelijk geweest, om die norm te ontwikkelen. De beruchte “letteren van correspondentie” waarbij gezeten families elkaar ambten toezeggen bij contract om de winsten die het ambt meebrengt voor het familievermogen te verzekeren. Een kind van twee wordt dan districts-postmeester, een pasgeborene hoofdstoelzetster van de Amsterdamse Noorderkerk, een jochie van vijf arsenaalbeheerder van de kazematwerken van de Hollandsche Waterlinie<sup>5</sup>. Dát is corrupt, daartegen komen velen in opstand, omdat het ambt daarmee niet gediend kán zijn. Maar strafbaar is dat dan nog niet. Niets van wat Van Oldenbarnevelt op touw heeft gezet, ambtshalve, kon gezegd worden niet op het landsbelang gericht te kúnnen zijn. Wél waren zijn gesties niet vrij van eigenbaat. Men kón dat “corrupt” noemen, maar dan waren er zovele corrupt dat aan strafbaarheid van die corruptie bepaald niet te denken viel. Bovendien: het woord “corrupt” viel al gauw, net als tegenwoordig. Maar wat de precieze inhoud van het bijvoegelijk naamwoord was, dat was niet zo duidelijk. Corrupt was slecht, intolerabel. Het was een scheldwoord. In de politieke pamfletten wordt het al gauw gebruikt. Tegenstanders zijn corrupt. Want anders zouden zij geen tegenstanders zijn. Maar wàt corruptie eigenlijk was, dat was in de staatkundige discussie niet erg belangrijk, net als nu. Het hing eigenlijk van de verhouding af tussen het algemeen en het privaat belang. Was dat laatste dominant aan het handelen als staatsambtenaar, dan kon dat ongeoorloofd zijn. Die ambtenaar was dan corrupt. Hij moest weg. Vreemd aan corruptie waren weinige ambtenaren, hoog of laag, en het meest sprekend bewijs daarvoor is dat, iets later, zo hoog van het karakter van Admiraal De Ruyter wordt opgegeven omdat hij geheel vreemd was van ieder corrupt insluipsel en zelfs het victualiseren niet misbruikte te eigen bate, de gelden van

---

<sup>5</sup> De bekende voorbeelden bij J.G.Kikkert, *Gespannen Stilte, De Patriotten en het einde van de Republiek 1780-1795*, Hoten: Uitgeverij De Haan, 1987, pp. 16-18.

staatswege bestemd voor de victualie, dan<sup>6</sup>. Maar dan zijn we ook veel verder in de tijd – 1672 – en dan is de scheiding tussen publiek en privaat belang ook wat beter uitgelijnd. Dan komt zijn biograaf Brandts dat weigeren private belangen vóór te trekken zo buitenissig voor dat hij niet kan ophouden het te vermelden. Zo wordt ook maar steeds van de volkenrechtsjurist Cornelis van Bijnkershoek bericht dat hij absoluut onomkoopbaar was<sup>7</sup>. Hij was als raadsheer verbonden aan de Hoge Raad van Holland en Zeeland, dus je zou zeggen dat dat toch vanzelfsprekend moet zijn geweest. Dan geeft dat voortdurend herhalen van deze eigenschap te denken, zou ik zeggen. Van de onkreukbaarheid van Huig de Groot zijn de auteurs niet zo onder de indruk, ze brengen het niet als kenmerkende eigenschappen; zijn merkwaardige coöperativiteit om zijn patroon Van Oldenbarnevelt te belasten inzake diens verweten “lorrendraaijerij” geeft dan ook te denken. In 1602 geeft Van Oldenbarnevelt zonneklaar zijn persoonlijke handelsbelangen de voorrang boven de streving van de Republiek om mondiale vrijhandel na te streven en te borgen. De raadspensionaris zorgt ervoor dat de Vereenichde Oostindische Compagnie een handelsmonopolie van staatswege krijgt op “De Oost” omdat hij persoonlijk in deze vennootschap een belangrijk aandelenpakket neemt. Op dat moment neemt niemand daar openlijk aanstoot aan,

---

<sup>6</sup> Ter gelegenheid van het vijfhonderdjarig bestaan van de Nederlandse marine en het honderdvijfenzeventigjarig bestaan van de Koninklijke Marine verscheen een facsimile uitgave van Gerard Brandts magnum opus *Leeven en bedrije van Admiraal Michiel Adriaenszoon de Ruyter*, verschenen bij de uitgevers Wolfgang, Waasberge, Boom, Van Someren en Goethals, Amsterdam: 1687. De vice-admiraal b.d. A. van der Moer verzorgde bij deze uitgave van 1971 bij de Uitgeverij De Forel BV te Nieuwendijk met herdruk door uitgeverij van Wijnen te Franeker een ten geleide, waaruit ik citeer: “Wanneer men het leven van Michiel Adriaenszoon de Ruyter bestudeert of daar alleen maar over leest moet een stadium van gemoedelijk ongeloof worden gepasseerd. Een onderzoekende geest wordt bekropen door een gevoel van twijfel. Men is geneigd zich af te vragen: heeft zulk een man werkelijk bestaan? Is het een waarachtig beeld, dat uit Brandts biografie en uit de getuigenissen van tijdgenoten in binnen- en buitenland tot ons komt? Misschien zijn er wel mensen geweest, die de neiging hadden een nader onderzoek in te stellen om te trachten een smet op dat schitterend blazoen te vinden. Zulke reputaties zitten sommige mensen nu eenmaal lelijk dwars, en in een tijd waarin de verguizing van het eigen verleden bon ton is wordt de ontluistering van menig vermaard voorvader met succes ter hand genomen. Misschien niet zo sympathiek, maar als men zich aan de feiten houdt zijn er, ook in geschiedkundig opzicht, geen grote bezwaren tegen. Niemand heeft echter ooit de nagedachtenis van *de groote Ruyter, oog in 't zeil van Staet op zeebeschadigd*. Dat is eenvoudig onmogelijk.”

<sup>7</sup> Zie: A.Krikke, *Cornelis van Bynkershoek, een eigenzinnig jurist*, opgenomen in: *Den Haag met recht een stad*, aangehaald werk, pp. 55-60. Zie ook Kikkert, *Gespannen Stilte*, aangehaald werk, p. 149.

al was zo'n monopolie niet verenigbaar met de statuten van de buitenlandse vrijhandelsassociatie die de Republiek inderdaad wás. Tijdens het proces is die corruptie aan de orde geweest; de raadspensionaris heeft er toen op gewezen dat hij bezwaarlijk strafbaar kon zijn voor iets wat ten tijde van het verweten handelen geoorloofd was. Hij ontwikkelt hier een soort strafbaarheidsnorm die wij tegenwoordig ook wel in het legaliteitsbeginsel lezen: niemand kan strafbaar zijn voor een handelen of nalaten dat niet, naar publieke moraal, al strafwaardig was toen het begaan werd. De raadspensionaris kreeg door deze manoeuvres natuurlijk vijanden: de tallozen die naast de duiten grepen die dat monopolie ging opleveren. En toen de raadspensionaris waarachtig de oprichting van de West-Indische Compagnie onmogelijk maakte, nota bene met een beroep op diezelfde vrijhandelspolitiek, kreeg hij er bepaald geen vrienden bij. En toen viel wel op, hoe opmerkelijk snel de Staten-Generaal het octrooi hadden verleend aan de Oostcompagnie en hoe deerlijk lang het duurde voordat die Staten dat octrooi weigerden aan de Compagnie op het Westen<sup>8</sup>. Het was, anderzijds, ook niet vreemd dat Maurits het niet kon appreciëren dat zijn troepen werden beschoten met schroot dat Van Oldenbarnevelts ondernemingen hadden geleverd. En dat de Spanjaarden wel brood konden bakken en zijn huiverende huurlingen niet. Te velde vecht het beter met volle maag. Maar de lampenfabriek Philips is aan de Russen én Duitsers in de Eerste Wereldoorlog lampen blijven leveren voor de officieren in hun kwartieren<sup>9</sup>. En Carl Zeiss uit het Duitse Jena aan de Engelsen de lenzen voor de verrekijkers om vuurleiding te bieden aan de artillerie bij de massaslachtingen in 1916<sup>10</sup>. In ruil kregen de Duitsers rubber, ondermeer om hun vrachtwagens van banden te voorzien. Dat was natuurlijk het toppunt: Engeland en Duitsland

---

<sup>8</sup> Vgl. Jan en Annie Romein in hun: *Johan van Oldenbarnevelt, Hollands Advocaat*, aangehaald werk, pp. 227-229.

<sup>9</sup> Zie mijn: *Een Kempische spoorbaan in de Groote Oorlog, Het Eindhovens Bels lijntje, Een lek in de Nederlandse neutraliteitspolitiek*, Nijmegen/Tilburg: Wolf Legal Publishers, 2014m o, 65-66.

<sup>10</sup> Zie: Adam Hochschild, *Verzet en eendracht, De grote oorlog 1914-1918*, vertaling Huub Stegeman, Leen Van Den Broucke, Amsterdam: Meulenhoff Boekerij, 2014, pp. 188-191.

waren doodsvijanden. Terwijl de Nederlandse minister van Landbouw Posthuma licenten bleef uitgeven voor kaas- aardappel- en maisexport naar de hunkerende Saksische troepen, die wel eens een *Bratwurst mit Anlage* wilden voordat zij op de Fransen lostrokken<sup>11</sup>. Maar Nederland was dan tenminste nog neutraal.

### 1.9. De beschuldiging en bewijsbeslissing

De tenlastelegging was alleen consistent op het punt van het winstbejag. Het hoogverraad bleef staatkundig een slag in de lucht. De landsadvocaat kon haarfijn aantonen dat er nooit van enige verstandhouding sprake was geweest tussen hem en Spanje of de Oostenrijkse Nederlanden. Dat is knap. Negativa zijn bijna nooit aantoonbaar. Maar de rechters konden zijn alibi's niet loochenen. Wel is aan Van Oldenbarnevelts weduwe voorgespiegeld dat dat hoogverraad – gepresenteerd *crimen laesae majestatis* – wel degelijk bewezen was, maar toen ging het om de teruggave van bepaalde goederen en de ongedaanmaking van verbeurdverklaringen. Dan is er geld mee gemoeid. Een Hollandse administratie blijft dan uiterst weerbarstig.

Van Oldenbarnevelt heeft steeds aangevoerd dat hij gearresteerd werd op Hollands grondgebied. Hij localiseert het heel precies: aan de brug vóór het stadhoudelijke kwartier, nog op het Buitenhof bij de twee grote pilaren waarop de ophaalbrug steunde in neergelaten stand<sup>12</sup>. Mattheüs de Cors, opperkamerling van Maurits, was bij de koets gekomen, had een buiging gemaakt en had beleefd gevraagd: wilt u even boven komen bij zijne Excellentie? En toen was Van Oldenbarnevelt geknipt en geschoren. Meteen in de boeien. Dat was uitlevering. Aan een tribunaal, dat geen erkend rechtsorgaan was geweest vóór die overdracht. En dat er geen rechtsbasis daarvoor was. Dat de Republiek eerst uitlevering had moeten vragen aan Holland, omdat hij nog niet door de stadhouderspoort

---

<sup>11</sup> Zie: Paul Moeyes, *Buiten schot, Nederland tijdens de Eerste Wereldoorlog, 1914-1918*, Amsterdam/Antwerpen 2005, pp. 250-315.

<sup>12</sup> Zie mijn: *Johan van Oldenbarnevelt*, p. 35 met degetuigenis van de knecht Jan Francken.

was gereden. De Republiek kon geen arrestatie – een daad van souvereiniteit – plegen op provinciaal grondgebied zonder toestemming van de provincie. Dat was hier: Holland. Waarvan Van Oldenbarnevelt de hoogste ambtsdrager was. Holland had in niets toegestemd, ook niet in de detentie, later<sup>13</sup>. Hij was dus onrechtmatig overgedragen aan het tribunaal, dat overigens evenmin een rechtsgrondslag had in de constitutie van de Republiek, waar die dan ook te vinden zou zijn. Kortom: het verweer dat ook Milosevic voerde toen hij gelicht werd en naar Nederland werd overgebracht, ter fine van overdracht aan het Joegoslavië-tribunaal<sup>14</sup>. Het ICTY was een “false tribunal”, er was geen geldig uitleveringsverdrag en het feit dat ICTY zichzelf competent verklaarde was een cirkelredenering. Dat is ook zo. En daarom gingen de rechters er verder niet op in. Toen niet, bij Van Oldenbarnevelt, en niet in de prille beginfase van die doemwaardige zittingen in het Aegongebouw aan de Johan de Witt-laan in Den Haag. Bij *Sondergerichte* is dat per definitie zo. Daarom hebben ze ook een slechte naam.

### 1.10. Het bijzondere forum

Niets had Maurits nagelaten<sup>15</sup> om de samenstelling zo te sturen dat alle rechters zo gekozen werden, dat ze alle pro-Maurits waren. Hoe Jan en Annie Romein daarover nog genuanceerd kunnen zijn, ontgaat mij ten ene male. Volgens hen had Van Oldenbarnevelt nog best een kans. Ze lichten het niet toe. En ze hebben kennelijk het lijstje waaruit geselecteerd mocht worden niet goed bekeken. Van Oldenbarnevelt zag dit na enkele ondervragingen ook heel

---

<sup>13</sup> Zie: Jan den Tex, *Johan van Oldenbarnevelt*, 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff 1980, pp. 244-263.

<sup>14</sup> Zie mijn: *Het proces-Eichmann (1961)*, opgenomen in: Ars Aequi Libri, *Historische rechtszaken*, Frank Jaspers, Ramon Pasma, Erik Witjes, red. pp. 101-114 met de jurisprudentie over deze ontvankelijkheidskwestie.

<sup>15</sup> Tot en met wijzigingen in de bestuurslichamen van de Hollandse steden toe. Pro-Van Oldenbarnevelts-raadsleden en wethouders werden ontslagen en andere benoemd, opdat de provincie alleen maar vijanden van Van Oldenbarnevelt als rechters zou afvaardigen ter selectie door Maurits. Alle waren, zo stelt Den Tex vast, verklaarde vijanden van de raadspensionaris. Zie de spotprent op p. 249 van Den Tex' boek, waar deze selectie door Maurits aan de kaak gesteld wordt.



goed in. Hij ging er aan. Stukken werden hem voorgehouden die hij niet mocht lezen. Ze werden afgeraffeld, soms in klassiek Latijn – dan was er een dominee van de tegenpartij als getuige-deskundige ingeschakeld – en hem werden conclusies, gissingen en vermoedens van onbenoemde, anonieme getuigen à charge als feiten voorgesteld. Die “feiten” werden dan bedisseld tot een voortgezette samenzwering tegen de Republiek, waarbij elk facet van Van Oldenbarnevelts langdurige machtsperiode werd gemonteerd als element van een langdurige toeleeg de soevereiniteit van de Republiek te ontkennen of te ondermijnen. Daarbij kreeg Van Oldenbarnevelt ook niet te horen hoe men aan die informatie gekomen was; verder moest hij maar op zijn geheugen afgaan, ook al ging het om ondergeschikte details van jaren her. Hij zag er uiteindelijk geen gat in, dat zei hij ook tegen zijn knecht, maar gewonnen wilde hij zich niet geven. Hij bleef de geprikkelde rechters college geven over de constitutie van de Republiek. Die kende hij als geen ander. Hij had haar zelf mede-gemaakt! Bij iedere constitutionele beginselvraag had hij meteen een passend voorbeeld uit zijn jarenlange praktijk. Maar hij sprak tot doven. Op de dag dat zijn vonnis werd voorgedragen, gevolgd door onmiddellijke executie, wist hij precies hoe de zaak ervoor stond, maar hij wou tot het laatst toe taai blijven. Zijn niet-ontvankelijkheidsverweer bleef hij voeren, net als Milosevic, want het college dat tegenover hem zat was illegaal in oorsprong en samenstelling. Daarin wilde hij niet verzaken. Daarom wilde hij geen gratie vragen. Want dan zou hij niet alleen schuld erkennen. Dan zou hij de rechtmatigheid en wetmatigheid van het oordeel aanvaarden en daarmee de legitimiteit van dit *cangaroo-college*. Dat nooit. Dan liever dood. Zo is het geschied. En daarmee heeft hij bijzondere tribunalen in de Nederlandse rechtsgeschiedenis met zijn bloed voor eeuwig geschandvlekt. Ik vermoed dat daarom een liberaal als Theodoor Buys zo’n bezwaren heeft gehad tegen een bijzonder “college van staat” voor de berechting van Rijksambtenaren. Vreemd dat Thorbecke daarvoor weer ongevoelig was, maar die was eigenlijk een beroepsongevoelige

voor de Nederlandse volksemotie. Daarom overviel hem ook de uitbarsting van de Aprilbeweging in 1853. Naar die negentiende eeuw, daar wil ik nu naar toe.

Het onderwerp van deze studie is: de strafrechtelijke berechting van corrupte Rijksambtenaren, ingebed in ons constitutioneel systeem. Een heikel onderwerp. Er is op dit moment een regeling voor, waarbij de wetgeving de berechting van betrekkelijk hoge Rijksambtenaren regelt.

- Die regeling is inconsequent. Ze is onaf. Ze gaat uit van een ongedefinieerd corruptie-begrip. Dat de passieve en actieve variant omvat, zonder dat duidelijk is waar de grenzen lopen. En ze moet tot onbevredigende oplossingen leiden. De reden is dat ze Rijksambtenaren Rijksambtenaren laat berechten. Professionele rechters – en dat zijn en blijven Rijksambtenaren – moeten oordelen over hun soortgenoten: Rijksambtenaren. Soms zelfs over rechters.
- Slagers moeten niet eigen vlees keuren. Het is een triviale zegswijze. Maar elke Nederlanders kent haar. En begrijpt waarom zoiets vicieus is. Wanneer het gaat om hoge Rijksambtenaren is zoiets gevaarlijk voor de rechtsstaat en de rechtsbeleving.
- De regeling is inconsequent omdat er maar een beperkt aantal Rijksambtenaren worden genoemd in een centraal grondwetsartikel. Waarom nu juist deze, waarom niet andere? Geschiedkundig is de keuze te begrijpen. Maar te rechtvaardigen is ze niet.
- De strafvorderlijke uitwerking van het grondwettig beginsel, dat er bij de berechting van Rijksambtenaren concentratie van rechtsmacht moet zijn, is zeer gebrekkig. De procureur-generaal bij de Hoge Raad, bij wie de geconcentreerde rechtsmacht is neergelegd heeft geen of nauwelijks bevoegdheden om opsporingshandelingen te doen verrichten en daarzonder kan hij eigenlijk niets.

- Is eigenlijk die Raad wel zo'n goed forum om deze rechtsmacht uit te oefenen? Loopt hij niet veel te veel gevaar door deze concentratie gepolitiseerd te worden. Hij moet toch steeds neutraal en distantief blijven? Maar kán hij dat wel als hij spraakmakende politici moet berechten voor hetgeen zij in hun ambtsbediening doen of juist nalaten? En als hij rechters of hoge justitiële Rijksambtenaren berecht, wordt hij dan niet een beschermer van de beroepsgroep waartoe hij behoort?

Deze en dergelijke vragen zijn niet nieuw. Het proces-Van Oldenbarnevelt bood destijds al een kader, waarin ze aan de orde kwamen. Het proces staat bekend als een travestie van de justitie. Wellicht werd zo'n proces daarom niet vaak herhaald. In de Republiek van de zeven verenigde provinciën zeker niet. Die kon zo'n aderlating in de hoogste geledingen niet nog eens aan. Bij de gebroeders-De Witt liet de stadhouder Willem III het niet zover komen. Lastige ambtenaren werden wel afgezet en verwijderd, maar niet via strafprocedures over corruptie. Omdat de aanklagers dan eveneens gecorrumpeerd schenen te worden. Ze werden besmet door eigen tenlasteleggingen. De aangeklaagde kon hen bijna altijd tegemoet voeren: en gijzelf dan? De Tweede Kamer liet het na 1815, wellicht daarom, evenmin gebeuren en voor De Geer en Mussert werden tribunalen gecreëerd in verband van een zekere militaire noodtoestand. Men zocht wel naar andere oplossingen in bestendig verband. Maar die boden geen soulaas aan het gekwetste rechtsgevoel of maakten de zaak nog erger.

Willem I, Van Maanen, Thorbecke, Buys, ze hielden zich met deze kwesties bezig. Ze deden het heel fundamenteel, als eersten. Niet, omdat vóórdien de problematiek van de ambtelijke corruptie zich niet voordeed. Dat deed ze wel. Alle historici reppen ervan. In de pruijktijd was ze regulier, zij het nooit als vanzelfsprekend aanvaard. Dat liet het calvinisme misschien toch niet toe, dat laatste, en dat was de heersende godsdienst, vóór 1795 toen onze staat seculariseerde, althans wettelijk. Maar Willem en de zijnen moesten een koninkrijk als ambtenarenstaat optuigen en daarvoor een bestek opmaken. Daarom moesten ze deze kwesties onder

ogen zien. In onze gezellige moerasdelta, toen deze juridisch gepolderd werd en droogzette. Ze komen aan het woord in dit boek, dat die kwesties ook behandelt. Als zij komt het met mogelijke oplossingen. Bevredigend zal het nooit geregeld worden, omdat de vraag *qui custodiet ipsos custodes*<sup>16</sup> (wie bewaakt de bewakers) ook door de Romeinen al gesteld werd en nooit adequaat beantwoord. En als het aan die bij uitstek pragmatische juristen-pur-sang niet lukte, waarom zou het ons dan lukken?

## 2. De stichting van het Vereenigd Koninkrijk der Nederlanden

### 2.1. De gecentraliseerde eenheidsstaat

Voor Willem, de Souverein Vorst, die op het Scheveningse strand vanuit Engeland aanlandde op die winderige novemberdag in 1813 stonden drie axiomatische uitgangspunten vast:

Ten eerste. Hij zou soeverein zijn bij de uitoefening van de heerschappij. Alle “oppermacht” in het staatbestel zou bij hem zijn. Deze “oppermacht” zou niet gedefinieerd worden in enig wettelijk document<sup>17</sup>. Ze zou onbepaald en daardoor in zekere zin universeel en oneindig zijn. Daar waar in een regeling die macht omschreven zou zijn, zou dat slechts een afgeleide, een derivaat zijn van die oppermacht of *souvereiniteit*, die dus een

---

<sup>16</sup> Juvenalis, Satires, VI, regel 347-348: “...novi consilia et veteras quaecumque monetis amici, ‘pone seram, cohibes.’ Sed quis custodiet ipsos custodes? Qui nunc lascivae furta puellae hac mercede silent crimen commune tacetur.” Het gaat in deze context om de huwelijksrouw, maar de kwestie wordt meestal aan de orde gesteld met betrekking tot de uitoefening van staatkundige macht.

<sup>17</sup> Voor wat de uitwerking van Willems soevereiniteitsbegrip – waarover Willem natuurlijk nooit een wetenschappelijke verhandeling schreef of autoriseerde – volg ik: P.L.G. van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk 1813-1840*, academisch proefschrift Universiteit Tilburg, Nijmegen/Tilburg: Wolf Legal Publishers 2005. Van Velzen reconstrueert hier wat Willem moet hebben verstaan onder dat voor-wettelijke soevereiniteitsbegrip aan de hand van kabinetsmissives, instructies, gespreksnotities, gewisseld tussen de Koning, diens Kabinetdirecteur, de ministers en de staatsraden en soms ook met kamerleden. De auteur openbaar tal van collaterale bronnen uit de archieven van onze zuiderburen, die zich met Willems benadering van dat onbepaalde soevereiniteitsbegrip niet wilden en konden neerleggen. Het rechtshistorisch relaas maakt duidelijk waarom de zuidelijke provincies zich op den duur wel moesten afscheiden van de noordelijke. Zoals in 1830 dus daadwerkelijk gebeurde.

indefiniendum zou blijven. Iets wat ongedefinieerd diende te blijven. Daarom reserveerde Willem de titel “Souverein Vorst” voor zichzelf. Die Souverein kón zich wellicht de Koningskroon op het hoofd drukken of doen zetten – dat hing van de toestemming van de geallieerden af die zich verenigd hadden tegen Napoleon – maar die Koning zou onbeperkt Souverein zijn en blijven.

Ten tweede: de opnieuw op te richten staat zou een gecentraliseerde eenheidsstaat zijn. De provincies, gewesten of gemeenten zouden ambtelijke macht kunnen uitoefenen, maar alleen voorzover het centrale staatsgezag deze aan hen zou overlaten, opdragen of toelaten. De macht die aan de provincies, gewesten, of gemeenten zou worden gegund zou daarom te allen tijde herroepbaar zijn vanwege de Souverein Vorst (hoe zijn titel ook zou luiden) en onder diens controle en supervisie staan. Die provincies, gewesten of gemeenten zouden dus altijd lagere publiekrechtelijke lichamen zijn. De Souverein zou ze bij wetsbesluit kunnen scheppen, inrichten en opheffen. Dat zou ook gelden voor de organen waarvan de Souverein zich zou bedienen bij het uitoefenen van zijn macht.

Ten derde: er zou een Grondwet komen, bestaande in artikelen over die organen, gewesten, provincies en gemeenten. Die zouden daarin wel degelijk gedefinieerd worden. En hun onderlinge verhoudingen óók. Maar aan die Grondwet zou de Souvereiniteit van de Vorst vóórgegeven zijn. Als *indefiniendum* zou ze *protolegaal* zijn. Onvatbaar om uitputtend gedefinieerd te worden in de Grondwet. Dat zou het uitgangspunt moeten zijn bij de interpretatie en toepassing van ieder Grondwetsartikel afzonderlijk. De Souverein Vorst zou dus door de Grondwet nooit aan banden gelegd kunnen worden bij de uitoefening van zijn oppermacht. En dat betekende dat, als de Grondwet niets inhield over een zekere machtsuitoefening, zulks nooit kon beduiden dat de Vorst die soort macht *niet* kon uitoefenen. Stond er wél iets over een bepaald soort machtsuitoefening door de Vorst, dan kwam dat neer op vrijwillige zelfbeperking. Die de Vorst dus op ieder moment kon opzeggen.

Maar de Vorst zou een wijze Souverein zijn. Hij zou bij iedere machtsuitoefening bepaalde rechtsbeginselen zeker in acht nemen. Daaraan kon men hem houden, maar niet via een wetsvoorschrift. Men kon ze proberen te vangen in commentaren, ambtelijke circulaires en lagere verordeningen, regelingen en aanwijzingen. Daarvan zou deze Vorst zich zeker moeten gaan bedienen, gelet op de complexiteit van het moderne staatsbestuur. Daarbij zou hij gaan gebruik maken van een ambtelijk apparaat. Dat zou deze circulaires en aanwijzingen gaan opstellen, ten behoeve van de rijksambtenaren en de lagere ambtenaren. Dat apparaat zou deze kunnen becommentariëren. Maar de onderdanen zouden dat stellig ook kunnen doen. Alleen zouden hun commentaren niet automatisch bindend zijn. En die van de rijksambtenaren wel. Daarom zou de hiërarchische verhouding van de ambtenaren onderling van groot belang zijn. Die zou wél in wettelijke regelingen te vangen zijn. En daarop zou men zich dus, om de eenheidsstaat goed in kaart te brengen, primair moeten toeleppen.

## 2.2. De verhouding rijksambtenaar/kroon

De Souverein Vorst zou dus greep moeten hebben op de ambtenaren door wie hij zijn macht zou gaan uitoefenen. Hun gehoorzaamheid, onderhorigheid, trouw en dienstbaarheid aan de Vorst moest gewaarborgd en buiten kijf zijn. Dat kon op verschillende manieren bereikt worden. Een daarvan was afgekeken van Napoleon. Die had voor zijn ambtenaarscorps het officiële ambtsuniform ingevoerd. Met de uiterlijke kentekenen belegd om de loyaliteit aan de Keizer tot uitdrukking te brengen. Uiteraard de Keizerlijke Adelaar op de passamenten en manchettering van de frak, de keizerlijke kokarde op de steek, de keizerskroon op het gevest van het zijdgeweer. Zo'n uniformering voerde Willem vrijwel onmiddellijk in. Hij schiep als het ware een traditie, die zo'n honderdvijftig jaar stand zou houden. Want veel hogere ambtenaren bleven deze *invented tradition*—om Hobsbawm te citeren – tot ver in de zeventiger jaren van de vorige

eeuw koesteren<sup>18</sup>. Vooral als ze zelf weinig persoonlijk gezag of charisma uitstraalden. Het uniform maakt de gezagsdrager en zo'n sernépak baart opzien. Het demonstreert dat de inzittende niet uit kringen van orgeldraaiers komt. Dezelfde functie kende Willem toe aan ridderordes. Die voerde hij dan ook bij macht in. Om op die ambtsuniformen te dragen. Met alle aandacht voor de details die ook ter schraging van het Keizerrijk zo doeltreffend waren gebleken. De Rijksleeuw op de kraagspiegels, de eikenornamentaties op de kraag-randen, de zaagtandbiezen, de frakkleppen en de manchetomslagen, het Rijkswapen op de knop van het gevest van het zijdgeweer van de Rijksambtenaar die op eigen titel wat van het souverain gezag zou gaan uitoefenen. De verschillende rangen van het korps zouden aldus treffend tot uitdrukking komen en dat zou het hiërarchisch bewustzijn dienen. Witte lakense broeken alleen voor de héél erg hogen. Dus voor een Gouverneur-Generaal van Nederlandsch Indië bijvoorbeeld. Of voor een minister. Of een echte ambassadeur. Die zouden ook een witte bepluiming mogen voeren op de steek. Voor de lageren een zwarte broek, maar dan kon verschil gemaakt worden via de goudgalonning op de buitenpijpen. Een dubbele galon voor een lid van de Raad van State of voor een Provinciaal Commissaris. En voor een burgemeester van een boerendorp een enkele, dunne

---

<sup>18</sup> Het ambtsuniform stond haaks op de tradities uit de tijd van de republiek der Zeven Vereenigde Provinciën. Die kenden wel gewestelijke drachten, maar geen uniformen en zeker geen algemeen aanvaarde uiterlijke onderscheidingstekens, ook niet voor militairen. Kreeg Michiel de Ruyter een maarschalksstaf, als vlootvoogd, dan kreeg hij zo'n gezagssymbool per provinciale admiraliteit. Hád hij er al een, van de Staten van Holland, dan konden de andere staven achterwege blijven. Maar dan gaf Groningen wel een ambtsketen, Zeeland een medaillon en Utrecht een gegalonneerde sjerp. Maar meestal schonken de staten voorwerpen met geldswaarde, zodat de begiftigde er zakelijk nog iets aan had. Ook in het Veldleger waren algemene uniformeringen per legeronderdeel niet gebruikelijk, al moest de soldaat natuurlijk zijn compagnie wel kunnen herkennen en ook zijn officieren. Maar dat ging meestal per vaandel of vlag. Huurlingafdelingen hadden wel een uniform, omdat zij niet bekend waren met de provinciale legerafdeling waarbinnen zij hun handwerk moesten verrichten: hun huurders moesten de ingehuurde Zwitserse piekeniers, Franse musketiers en Engelse kolveniers natuurlijk wel kunnen herkennen. Het ambtsuniform ingesteld door Willem I, bevestigde de sociale status van de Rijksambtenaar, onderling en naar buiten, in de gewesten. Dat was nodig, want de Rijksambtenaar was een nieuw fenomeen. Burgemeesters moesten op locatie het gemeentelijk gezag echt wel veroveren. Dat gold ook voor de instituties die zij personificeerden, moesten legitimeren en waarvan zij de sociale betekenis moesten uitdragen. Op provinciaal niveau kon men toch iets meer aansluiten bij de voorheen bestaande gewestelijke tradities. Zie voor het fenomeen "invented tradition" met deze sociale werking: E.Hobsbawm, T.Ranger (red.): *The Invention of Tradition*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983, passim.

galon, dat was ook goedkoper, want de man zou het zelf moeten betalen, dat pak. En steeds zouden de te verwerven galonningen, zaagranden, passanten en nestels verwijzen naar het Souverein gezag. De indeling in salarisschalen zou navenant gedetailleerd zijn en zo ook, indien mogelijk, de architectuur van de ter beschikking te stellen Rijksgebouwen en dienstwoningen. Verder zou voorzien moeten worden in een nauwkeurig geredigeerd Rijksambtenaren-reglement. Dat zou moeten voorzien in een apart ambtelijk tuchtrecht met doeltreffende disciplinaire sancties. Het zou de basisbeginselen van de gedragsregelen van de Rijksambtenaar moeten omvatten, aan te vullen door het lagere Rijksgezag waaronder de ambtenaar zou zijn gesteld. De ambtsbedieningen zouden slechts aangevat mogen worden onder het verband van een plechtige eed af te leggen in de handen van hen die te dier zake de Souverein zouden kunnen vertegenwoordigen. De Rijksambtenaar zou in ieder geval zweren dat hij de hem opgedragen bediening naar behoren zou vervullen. Hoe hij dat zou gaan doen, dat kon nog nader neergelegd worden in instructies. Verder moest nog bepaald worden wie allemaal als Rijksambtenaren zouden gaan gelden. Allen die handelingen konden stellen in naam van de Vorst. Dus de rechters zondermeer. Die spraken recht in naam van die Vorst. Zouden de leden van de volksvertegenwoordiging er óók toe behoren? Willem vond van wel. Ze moesten hem immers bijstaan bij de uitoefening van zijn Souverein gezag? Ze waren in zijn ogen een soort veredelde volksadviseurs ten aanzien van vragen van wetgeving en bestuur. Hun adviezen waren vrijblijvend. Maar toch wel waardevol. Als ze, tenminste, hun huiswerk deden. Maar als adviseurs natuurlijk ondergeschikt aan de Vorst en zijn directe agenten per diensttak: de ministers. Dus moesten ook zij de oranjelis voeren op de steek met de gouden bevestigingsband en de Rijksleeuw op de knopen van het achterpand van de frak. En het Rijkswapen op de knop van het gevest van het zijdgeweer. Dat de Vorst hen naar welgevallen zou kunnen ontslaan, was zo vanzelfsprekend dat dat



grondwettelijk geen uitdrukking behoefde. Je kon niet aan het opschrijven blijven.

Voor hen die verplicht en gerechtigd zouden zijn aldus geüniformeerd bij officiële plechtigheden te verschijnen, zou een apart tuchtrechtelijk regime in het leven geroepen worden. Verder zou voorzien worden in een reeks aparte strafbaarstellingen, de ambtsdelicten. Voor de handhaving daarvan zouden aparte strafvorderlijke en tuchtrechtelijke procedures moeten komen. voor hoge ambtenaren zou wellicht in een gespecialiseerde rechtspraak voorzien moeten worden. De nieuwe gecentraliseerde eenheidsstaat van Willem was nog zwak. Het grondgebied ervan stond nog niet vast. Dat moest nog gedefinieerd worden door de geallieerde mogendheden, die Napoleon overwonnen hadden. Van hun luimen en welwillendheid was Willem afhankelijk. Willem had zijn voorkeuren wel doen blijken. Hij ging uit van de grondgebieden die de Republiek der Zeven Vereenigde Provinciën had bezeten onder haar souvereiniteit, plus Staats-Brabant en Staats-Zeeland, mét de militaire buffergebieden, verstrooid ten oosten van de Maas in Gelders Limburg. Het liefst had hij het linker-Rijnoevergebied in de Duitse laagvlakte erbij tot aan die Maas. Dan waren de onderdanen ten minste voornamelijk protestants<sup>19</sup>. Belgisch-Oostenrijk had hij er eigenlijk liever niet bij: allemaal katholieken. Net als de inwoners van Staats-Brabant.

---

<sup>19</sup> Willem wilde: de Nassause erflanden in Duitsland, heel het hertogdom Limburg, het prins-bisdom Luik, het groothertogdom Luxemburg, het linker oever gebied van de Moezellanden, en het gebied op de rechter maasoever van Mook af tot het zuiden van van Vaals al het gebied links van een rechte lijn naar de Franse grens. Zie onder meer: D.H.Couvée en G.Pikkemaat, *1813-15, ons koninkrijk geboren*, Den Haag: uitgave van het ministerie van defensie, 30 november 1963, pp. 124-130. De Engelsen vonden dit veel te omvangrijk. Bovendien zou Nederland dan lid van de Duitse Bond worden en dan zou Pruisen zee-oeverstaat worden aan de Noordzee. Dat was onaanvaardbaar. Willem, wiens volkenrechtelijke status nog niet vaststond, nam niet zelf direct deel aan de territoriale onderhandelingen. Hij moest vertrouwen op de activiteiten van de Engelse ambassadeur in Den Haag, Lord Clancarty. De procedure was als volgt: omdat Willems territoriale verlangens moeilijk in stellig proza te vangen waren, liet hij zijn secretaris Anton Reinhart Falck op kaarten de verlangde territoria intekenen. Falck besprak die kaarten met Clancarty, in diens residentie aan het Lange Voorhout. Clancarty tekende de toelichtingen aan en nam ze mee naar Londen. Vandaar gingen ze naar Wenen, uiteraard met de aanmerkingen van Castlereagh, de minister van buitenlandse zaken van Groot-Britannië die Willem veel te inhalig vond. De wensen van Willem kwamen dus wat verminkt over bij de Britse gedelegeerde, die heel goed in de gaten hield aan welke kant zijn boterham was gesmeerd. Zie: Anton Reinhart Falck, *Gedenkschriften van Anton Reinhard Falck, uitgegeven en van een appendix voorzien door dr. H.T.Colenbrander*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1913, Serie 's Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie, Vol. XIII.

Die waren niet te vertrouwen. Die waren onderhorig aan de Paus, óók een wereldlijk heerser in deze periode. Diens kerkelijke staat werd net hersteld en gegarandeerd door de geallieerden. Een soort “vijfde kolonne” dus, en dat in zo’n zwakke staat als dat nieuwe Souvereine Vorstendom der Nederlanden. Maar Willem wist dat de geallieerden dat Belgisch Oostenrijk of die Oostenrijkse Nederlanden nu juist wel aan hem gunden, en de gebieden links van de Rijn tot aan de Maas in het Hertogdom Limburg niet, om Pruisen niet op de kast te jagen. Bovendien had de Keizer van Oostenrijk heel duidelijk aangegeven dat hij dat Belgisch gebiedsdeel eigenlijk niet terug wilde hebben. Wel wilde hij behoorlijk compensatie krijgen in Noord-Italië, Tirol en Venetië, bijvoorbeeld, als die Italiaanse gebieden dan maar gaaf aansloten bij Oostenrijk. Dat Belgisch Oostenrijk lag te ver van het Oostenrijkse Keizerrijk af, was steeds het slagveld van Europa geweest, terwijl zijn bewoners steeds weer moeilijkheden berokkenden aan de Habsburgse Kroon wegens hun eigengereide gewestelijke opstellingen betreffende grondrechten, stadsrechten en privileges<sup>20</sup>. De Oostenrijkse Keizer gunde het nieuwkomer Willem graag, had die óók eens wat. De geallieerden zagen Staats-Brabant vooral als geschikte militaire manoeuvre-ruimte. Daar konden troepen neergelegd worden als strategische reserve, mocht Frankrijk tóch weer uit zijn kluisters breken vanachter de grensbarrières van 1790. Want dat het met de agressie van die staat voorlopig niet gedaan was, daar ging in 1813 eigenlijk iedereen wel uit. Frankrijk lag nu wel even op apegapen, maar dat zou niet lang duren. Dat had de geschiedenis geleerd. Daar zou Willem mee moeten leren leven. Verder maakte Willem nog aanspraak op een aanzienlijk koloniaal gebied, dat de Republiek gaandeweg tijdens

---

<sup>20</sup> Men denke aan de Brabantse omwenteling van 1789-1790 tegen het Oostenrijkse gezag van keizer Josef II. Kortstondig was er een soort republiek in de zuidelijke Nederlanden onder leiding van Hendrik van der Noot. Jozef II wenste de Oostenrijkse Nederlanden snel te uniformeren en te centraliseren, om zo het Weense gezag beter te kunnen doordrukken. Hij zette een nieuw rechtssysteem op. Daarbij schafte hij de oude privileges etc. en het Brabantse Charter (“De Blijde Incomste”) en de stadsrechten kort en goed af. De omwenteling mislukte door de meningsverschillen aan de zijde der opstandigen: wilden zij aansluiting bij de Noordelijke Bataafsche Republiek of niet en zo ja, onder welke voorwaarden? Of toch maar aansluiting bij de Franse Staat, maar in welke vorm dan?

de Napoleontische oorlogen ontnomen was: Ceylon, om maar wat te noemen, Demerary, Afrikaanse nederzettingen aan de Westkust bezuiden de evenaar, de Kaap wellicht, en natuurlijk de Indische Archipel, waaronder Java<sup>21</sup>. Londen had te kennen gegeven voor sommige van deze claims ontvankelijk te zijn. Malakka en de Kaap zeker niet. Militair te belangrijk. Het was afwachten. De Engelsen waren eigenlijk alleen geïnteresseerd in de *externe* coherentie van het nieuwe Rijk, als militaire buffer: een sterke zuidgrens met het lastige Frankrijk<sup>22</sup>. En die grens moest zo kort mogelijk zijn. Want de militaire kracht van het nieuwe Rijk der Nederlanden zou buitengewoon zwak zijn. Dat zou niet veranderen. Daarom moest de oostgrens een strook grond op de

---

<sup>21</sup> Willem claimde ook nog Malakka, de kusten van Malabar en van Coromandel, Essequibo Berbice en Amboina. De archipel kon Willem terugkrijgen. Maar van de andere gebiedsdelen had de Stadhouder Willem V bij de Proclamatie van Kew afstand gedaan ten behoeve van zijn bondgenoot Engeland op 20 januari 1795, tenzij later anderszins zou worden overeengekomen. Althans zo zagen de Engelsen het. Op deze “Afstand van Kew” wensten zij later niet terug te komen, niet bij de vrede van Amiens noch bij de Vrede van Parijs van 1815. De Bataafsche Republiek daarentegen was steeds van oordeel geweest dat Stadhouder Willem V helemaal geen bevoegdheid had om namens de Republiek enige externe handeling te verrichten, nadat hij afscheid had genomen van de Staten-Generaal op 18 januari 1795. Dat zagen de Staten destijds al als een soort troonsafstand althans een abdicatie van de Stadhouderlijke Status. De Proclamatie van Kew zou dus onbevoegd zijn gedaan en de Republiek nadien niet hebben kunnen binden. De Engelsen wilden dit probleem in ieder geval niet en marge van het Congres van Wenen bespreken en dus ook niets dienaangaande opnemen in het Tweede Verdrag van Parijs van 1815. De Proclamatie van Kew, zo genoemd omdat zij werd aangelegd in het paleis van Kew, dat George III zolang aan Willem V had ter beschikking gesteld, was onder grote druk tot stand gekomen. Zij hield in dat Willem V “als stadhouder” de gouverneurs en commandeurs van de diverse Hollandse koloniën bevel gaf om deze koloniën aan de Engelsen over te dragen “om ze ter verzekering te bewaren”. De Engelsen zagen daarin een soevereine eigendomsoverdracht, wanneer ze de kolonie militair als steunpunt de moeite waard zouden vinden, omdat Willem V de intentie had gehad een militair alliantieverdrag te sluiten. Zie ondermeer: J.H.Gouka, *Het Vorstenhuis Nassau, Hoofdstuk 11, De Oranje-Nassau's in Ballingschap. De Bataafsche Republiek. Inlijving bij het Franse Keizerrijk. Privé-uitgave, 2006*. Voorts: H.T.Colenbrander, *Willem I, Koning der Nederlanden*, II Vols. Amsterdam: J.M. Meulenhoff, 1931/5, Vol. I. pp. 53-57. In de Franstalige versie van de verklaring wordt steeds gewag gemaakt van “S.A.S. le Prince Stadhouder”. Welnu, aldus de Bataafsche Republiek: die was er op 20 januari niet meer. Als de Engelsen de koloniën niet nodig zouden hebben voor de gemeenschappelijke defensie, dan zouden zij ze “restitueren”. Maar ja: wat betekent dat?

<sup>22</sup> Zie: J.S. Bartstra, *Nederlandse Buitenlandse Politiek, Nederland en Groot-Brittannië*, opgenomen in: J.S. Bartstra/W.Banning, *Nederland tussen de Natiën, Een bijdrage tot onze cultuurgeschiedenis onder redactie van J.S. Bartstra en W. Banning*, Amsterdam: Uitgeverij Ploegsma 1956, pp. 61-87. Bartstra constateert dat de “teruggavepolitiek” van de Britten steunde op het beginsel dat ze de Nederlanders op elk moment de weg naar hun Nederlands – Indië wilden kunnen afsnijden. Daarom kregen ze de Kaapkolonie niet terug. Kregen de Nederlanders praatjes, dan konden de Engelsen aanleggen, ravitaillering en bunkering door de Indiëvaarders meteen beletten. Zou Frankrijk weer opkomen, dan zou dat Indië in ieder geval niet ten goede kunnen komen aan dat land, ook niet als het België zou heroveren. Die idee was na het graven van het Suez-kanaal natuurlijk niet meer actueel. De Engelsen meenden dat Nederland te zwak was om echte agressie doelmatig te weerstaan – van welke kant deze ook zou komen – en dat het te vaak gepacteerd had met Frankrijk dan dat het echt te vertrouwen zou zijn. Een realistische taxatie, zeker destijds.

rechter maasoever worden, van Vaals rechtdoor naar de Franse grens. Wat de bevolking vond, was irrelevant. Daar waren de geallieerden het over eens. De defensie, daar ging het hun om. Willem was gepreoccupeerd met de *interne* coherentie. De uiteindelijke geografische delinatie van het Rijk bij het Tweede Verdrag van Parijs van 30 november 1815 laat wat van die tweespalt zien<sup>23</sup>. Het is geschreven voor *militaire* doelen. Terwijl Willem juist *demografische* eindtermen beoogde<sup>24</sup>. Een solide volksmassa van protestanten. Met het Weense eindresultaat was hij niet heel gelukkig. Maar hij moest er mee leven. Des te meer energie stopte hij dus in de disciplineren van zijn Rijksambtenaren. Als een soort compensatoire maatregel, om de innerlijke spanningen van zijn Rijk straks te kunnen beheersen. Stond het grondgebied van zijn Souverein Vorstendom niet vast, dan stonden herkomst en aantal van zijn onderdanen ook nog niet vast. Hun godsdienstige overtuigingen, hun taal en dialecten, hun gemeenschappelijke historie: hij moest er lang maar naar gissen totdat een definitieve vredestand bereikt zou zijn, ook voor de koloniën. Die hij dacht heerlijk nodig te hebben. Waar ze ook lagen, want dat hij ook terugkreeg wat de Republiek der Zeven Vereenigde Provinciën aan wingewest had gehad, daar kon hij tot aan zijn troonsafdeling niet vanuit gaan. *Perfidius Albion* placht tot diep in de negentiende eeuw nogal eens van standpunt te veranderen. Nee, Willem zou zijn (Rijks)ambtenaren geducht nodig hebben om die (toekomstige en onbenoemde) onderdanen in het gareel te houden. Dus moest hij alles uit de kast halen om zijn

---

<sup>23</sup> Op 13 februari 1815 werden de uitgangspunten voor de geografische omgrenzing van het nieuwe koninkrijk geformuleerd. Dat is het Verdrag van de XXXVIII artikelen dat opgenomen zou worden in de slotacte van het Wener Congres van 9 juni 1815; in de Weense acte zelf wordt die delinatie natuurlijk niet geregeld. De XXXVIII artikelen werden geparafeerd door de Engelse ministers die aldus de aspirant koning voor een voldongen feit stelden. Hij merkte dat hij afstand deed van zijn Nassause landen en dat Luxemburg deel werd van de Duitse Bond, al werd het territoriaal aan hem toegescheiden. Maar de Oostenrijke Nederlanden kreeg hij dan tenminste wel, helemaal, en dat viel hem toch weer mee. Hij heeft er weinig of niets over te zeggen gehad, maakte hij bezwaar, dan kreeg hij onveranderlijk te horen dat Wellington het uit militaire overwegingen nu eenmaal zó wilde.

<sup>24</sup> Zie: Yves Schmitz, *Willem I, Koning van Noord en Zuid*, Hasselt: Uitgeverij HeideLand 1966 (HeideLand/Paperbacks) [Oorspronkelijke titel: Guillaume Ier et la Belgique, Vertaald door A. Blok] D/1966/0022/29 pp. 100-101.

ambtenaren ook aan dat gareel te verankeren. Met toeters, bellen en pluimen. Maar wel precies datzelfde gareel. Waarvan hij menner was. En niemand anders.

### 2.3. De integere ambtenaar

De Rijksambtenaar zou volstrekt integer moeten zijn en loyaal aan de Kroon en de bevelen van de Souvereine Vorst, later: de Koning. Want die titel mocht Willem gaan dragen van de geallieerde mogendheden. Hij had daarom speciaal doen vragen door zijn persoonlijke gezant Von Gagern toen wel vaststond dat hij de Oostenrijkse Nederlanden inderdaad tot zijn soeverein ambtsgebied zou mogen rekenen. De geallieerden – Groot-Brittannië, Pruisen, Oostenrijk en Rusland -- vonden het best. Niet, dat het hun veel kon schelen. Als het toe te scheiden grondgebied beperkt zou zijn gebleven tot het oude gebied van de Republiek der Zeven Vereenigde Provinciën, dan had Groot-Brittannië de koningstitel wel wat pompeus gevonden, zo gaf Clancarty en passant te kennen, maar met de zeventien verenigde provinciën en Luxemburg erbij had Willem een aanmerkelijk areaal tot zijn beschikking wat de koningskroon rechtvaardigde. Anders was het misschien beter geweest dat hij zich “Groot Hertog” zou hebben genoemd, maar, uiteindelijk “*What is in a name?*”. Bij de inhuldiging in Brussel zou er dus een kroon op het kussen liggen tezamen met de andere parafernalia. Een houten, weliswaar, maar dat was Willems eigen zuinige natuur, daar werd niets staatkundigs mee bedoeld.

Wat zou die ambtelijke integriteit in gaan houden? Dat was eigenlijk het probleem. Goed, men kon stipuleren dat de ambtenaar niet corrupt zou zijn. En niet frauduleus. Maar nu verzeilde men in de hermeneuthiek. Want wannéér is er sprake van corruptie? Als een ambtenaar een gift, belofte of een stoffelijke waarde verlangt voor een dienstverlening waartoe hij uit hoofde van zijn ambtsaanstelling en bediening gehouden is? Beantwoordde men die vraag toestemmend, dan was er het feit, dat dergelijke giften,

beloften en schenkingen niet zondermeer in de zuidelijke provincies onaanvaardbaar waren. Het hing eigenlijk meer van de hóógte of de waarde van die vermogensvermeerderingen of toegezegde prestaties af of ze als wederrechtelijk ervaren werden. In de tijd dat de Oostenrijkers de scepter hadden gezwaaid waren dit soort emolumenten voor de ter plaatse gerecruteerde beambten en ambtenaren niet ongebruikelijk geweest. Het Oostenrijkse gezag was ver weg geweest. Het had veel van zijn administratieve en rechtsprekende taken gewoonweg uitbesteed aan lokale autoriteiten die maar moesten zien hoe ze het klaarden. Dat had voor de hand gelegen omdat veel van het oude recht van vóór 1595<sup>25</sup> gewoonweg was blijven gelden. Men paste de Brabantse of Vlaamse privileges, stadsrechten en verordeningen toe. De interpretatie ervan geschiedde aan de hand van de oorspronkelijke taal. De salariëring van de lokale ambtenaren was laag geweest. De giften etc. waren dus een reguliere aanvulling op dat salaris. Ze waren geen bijkomende emolumenten. De ambtenaar had er eigenlijk recht op, al stond dat nergens. De justitiabele of de burger keek er dus niet vanop dat er toeslagen werden verwacht, min of meer bepaald naar tijd en plaats. Dat lag ook wel voor de hand.

---

<sup>25</sup> Toen hadden de Oostenrijkse Habsburgers de soevereine macht van Philips II als landvoogden overgenomen in de zuidelijke provinciën in de personen van de aartshertogen Albrecht en Isabella. De laatste was de dochter van Philips II, die aanvankelijk Koning der zeventien Nederlanden was. Albrecht, ook wel Albert(us), regeerde in naam van de infante Isabella over de zuidelijke Nederlanden van 1598 tot 1621. In theorie hoorden de noordelijke Nederlanden ook nog tot zijn machtsgebied, maar sedert de Acte van Verlatinghe van 1581 erkenden deze de soevereiniteit van de Spaanse koning niet meer. In 1595 aanvaardde Albert de landvoogdij feitelijk uit handen van Philips, na zijn huwelijk met Isabella verkreeg hij de soevereiniteit rechtstreeks door vererving via het huwelijk. De zuidelijke Nederlanders ervoeren zijn voogdij en machtsaanvaarding als een bevrijding, omdat het Oostenrijks bewind veel minder klemmend was dan het Spaanse. Het liet veel meer over aan de lokale rechtsbedeling, de zo gekoesterde gewestelijke rechten, privileges en charterverklaringen zoals die der “Blijde Incomste”, de grondwet van Brabant. De Oostenrijkers lieten de toepassing ervan ook over aan de lokale ambtenarij. Na de dood van Albertus kwam weliswaar de Spaanse Koning Philips IV weer aan de macht, maar deze liet veel over aan Isabella die de gewone gang van zaken staatsrechtelijk intact liet. Die kwam neer op schipperen en accomoderen, vooral in fiscalibus: aan de centralistische Spaanse fiscale hervormingspolitiek maakten de Oostenrijkers een einde. Daarom was de Republiek der Zeven Verenigde Provintiën ook bereid met de Oostenrijkers tot bestandsovereenkomsten te komen, waarbij men de feitelijke oorlogstoestand tussen beide staten beëindigde. In 1609 was het Twaalfjarig Bestand daarvan ondermeer de resultante. De Oostenrijkers voerden een nieuwe Muntwet in, waarbij de Jeton en het Oordje ook in Staats-Brabant pasmunt werd. Die munten werden tot diep in de negentiende eeuw ook in Noord-Brabant nog als zodanig gebezigd. Ook dat had betekenis voor de door Willem I beoogde “samensmelting”. Monetair waren de Noord-Brabanders echt meer op Antwerpen, Turnhout en Leuven alsmede Luik georiënteerd dan op de streken boven de Moerdijk.

Want veel van de ambtenarij was overgelaten aan de rooms-katholieke geestelijken. Die beheerden de burgerlijke stand, de overlijdingsregisters met hun verlofбилjetten om te mogen begraven en gaven de identiteitskaarten uit bij verhuizing uit de parochie. Welnu: wie duidde het de onderkapelaan ten euvel als hij na de doop van de zuigeling en de registratie daarvan, mét afgifte van het doopbewijs, naast de gift voor het sacrament ook nog wat verwachtte voor het persoonlijke onderhoud? Zo'n kapelanie sopt niet vet en de toog moest toch op zondag netjes zijn. Hetzelfde gold voor de verpleging door de liefdeszusters in het hospitaal, de quarantainebewijzen af te geven door de Heilige Geesttafelen, de ontlastbrieven<sup>26</sup> af te geven door de armengestichten – daarzonder kon men gewoonweg niet buiten de gemeente verhuizen – en de verklaringen omtrent het gedrag door de voorzitter van het kerkbestuur. Dat was de toestand die de Fransen hadden aangetroffen bij de eerste bezetting van deze zuidelijke provinciën in 1790 en dat hadden ze zo gelaten. Er was een interregnum geweest, waarbij Pruisen onder mandaat van de geallieerden de administratie had gevoerd. Dat was bij Legerorder van 21 oktober besloten op het slagveld bij Leipzig. De Pruisen hadden commissarissen gestuurd en die wisten goed van wanten<sup>27</sup>. Die Pruisische ambtenaren hadden de bevolking collectief gekneveld. Ze hadden veel te hoge leges geheven en nog allerlei toeslagen

---

<sup>26</sup> Een "ontlast-brief" is een garantie-verklaring, afgegeven door de gemeente van herkomst. Die gemeente verklaart, dat zij de persoon, genoemd in de verklaring, steeds zal wedertolaten bij gebleken armlastigheid. Zij "ontlast" de gemeentelijke publieke kas van de stad of de plaats waarheen de persoon zich wil begeven van de risico's van armenzorg. De ontlastbrieven zijn ook tot diep in de negentiende eeuw in Noord-Brabant, maar vooral in de Belgische provincies gangbaar gebleven. Er was immers geen garandeerde algemene bijstand bij burgerlijk onvermogen in het Rijk voorzien. Zonder "ontlast-brief" hadden de minvermogenden (en dat waren de meesten) geen fysieke bewegingsvrijheid buiten hun geboorteplaats. De Armenwet van 28 november 1818 gaat ook uit van het stelsel der ontlastbrieven en prolongeert deze tot 1870. Zie: J. van Schagen, *Arm, arm Eindhoven, Kroniek van vijf eeuwen armoede en armoedebestrijding in de stad Eindhoven en de voormalige randdorpen*, Eindhoven: Lecturis Publishing, 2010, pp. 131 vv. Zie verder: P.B.A.Melief, *De strijd om de Armenzorg in Nederland, 1795-1854*, Groningen/Djakarta 1955 (dissertatie Katholieke Universiteit Nijmegen). Ontlastbrieven worden ook wel aangeduid als "borgbrief", of "acte van indemnatie". De ontlastbrief werd niet afgegeven als het gedrag van de aanvrager niet onberispelijk was geweest. Het was dus een verklaring omtrent het gedrag. Een belangrijk document. Zie: Th.A.Wouters, *Van bedeling naar verheffing. Evolutie in houding tegenover de behoeftige mens te 's-Hertogenbosch 1854-1912*, Tilburg: 1968, uitgeverij Katholieke Hogeschool Tilburg, Stichting Bijdragen tot de geschiedenis van het zuiden van Nederland, deel XI pp. 121-140.

<sup>27</sup> Ik volg nu: Yves Schmitz, *Willem I, Koning van Noord en Zuid*, aangehaald werk, pp. 43-50.

berekend zonder enige wettelijke grondslag. Ze hadden boetegelden ingevoerd en collectieve beslagen. Er waren zware omslagen opgelegd voor legeringskosten, met daarbij allerlei afpersingen. Dat hadden de inwoners van deze provinciën gezien als apert machtsmisbruik; bij de vraag, waar zij straks zich bij zouden aansluiten als de geallieerden de Fransen teruggejaagd zouden hebben achter hun grenzen van vóór 1790, had die knevelarij een belangrijke rol gespeeld. Zoiets wilden ze niet nog eens meemaken. Bij Pruisen wilden zij dus niet horen, die zuidelijke provinciën. Dat kwam de Engelsen goed uit: die wilden Antwerpen niet in Pruisische handen. Bij Oostenrijk wilden de zuidelijken wel – ik zal ze alvast maar “Belgen” noemen -- maar dat had er geen zin in. Bij Frankrijk dan? De Engelsen zagen de Belgen aankomen! Dat werd dus Holland met die Willem. Met zijn Rijksambtenaren. Goed, maar dan moest hij beloven: geen knevelarij meer. Maar geen giften of cadeautjes? Dat stond te bezien. Ging die Willem een goed ambtenaarssalaris uitbetalen? Bij de eerste onderhandelingen in Den Haag kregen de afgevaardigden van die zuidelijke gewesten meteen al een vervelend gevoel. Die Willem, dat was gewoon een schriep. Een vrek. Die ging niets behoorlijks afschuiven. En hij had nog iets tegen rooms-katholieke geestelijken óók. Dat ging nog wat worden. Die wou aansluiten bij het salarisniveau van voorheen voor de ambtenaren in het zuiden gebruikelijk. En dan moesten die ambtenaren in de hogere rangen nog een duur ambtsuniform aanschaffen op eigen kosten óók. Ze moesten, zo zei die Willem, het een eer vinden 's konings rok te dragen en de Kroon te dienen. Terwijl dat koningsschap in Wenen net bedacht was, het verguldsel van de houten kroon was nog nat. De Hollanders achter de Koning stonden er zelf verveeld bij. Willem vond dat de aanzienlijker ambtenaar van huisuit liggende gelden moest hebben, anders mocht hij dat pakje niet aan. Dat gold óók, ge ziet het van hier, voor de volksvertegenwoordigers, die hij óók als Rijksambtenaar wenste te beschouwen. Die zou hij dus naar welgevallen mogen ontslaan? Dat zou een mooie democratie worden!



Wat de noordelijken betreft: die hadden al vanaf 1795 iets gehad als een gecentraliseerde eenheidsstaat. Daarbij was al een rijksambtenarij geïntroduceerd met redelijke salarisschalen en promotiekansen. En met een eigenstandig ambtelijk tuchtrecht. Vet soppen was het niet als Rijksambtenaar, maar je kon wel rondkomen al was de beschikking over eigen vermogen altijd een pré. Er was verder geen sprake van dat de bedienaren van een godsdienst – geestelijken – een soort aanvullende ambtelijke diensten verrichtten. Dat was vóór 1795 wel het geval geweest, maar de scheiding tussen kerk en staat was wel zo geducht verankerd geweest in de eerste Staatsregeling<sup>28</sup> dat die min of meer onderdeel was geworden van het collectieve rechtsbewustzijn. Wel was er nog een zekere geprivilegieerde positie voor de Hervormde godsdienst in de eerste Grondwet voorzien – toen de Belgen nog niet verenigd waren met Noord-Nederland – maar veel had dat niet om hakken. Vooral niet omdat de Engelsen die privilegiëring kort

---

<sup>28</sup> Het duurde even nadat Stadhouders Willem I op 18 januari 1795 afscheid had genomen van zijn Staten-Generaal voordat men in de Republiek precies wist wat men nu moest doen. Er moest iets worden gemaakt als een nieuwe constitutie, dat besloot men op 29 mei 1795. Op 1 januari 1796 zouden Staats-Brabant en Drente worden opgenomen in de Staten-Generaal die gewoonweg maar doorvergaderde. De Staten namen een kiesreglement aan. Landelijk konden afgevaardigden des volks gekozen worden voor een Nationale Vergadering die een Constitutie moest aannemen. Op 10 november 1796 was er een concept-staatsregeling, maar dat was eigenlijk meer een academische staatkundige verhandeling. Wel was duidelijk dat een meerderheid in de Nationale Vergadering voor een gecentraliseerde eenheidsstaat voelde. Dat stond eigenlijk niet in de verhandeling, maar zo was het toch. Op 7 augustus 1796 werd de scheiding van kerk en staat aanvaard. Dat was een beginselpunt. Maar meer niet. Op 30 mei 1797 kwam er een Staatsregeling waarin de eenheidsstaat met centraal bestuur verankerd was. Dat is het “Dikke Boek”. Onhanteerbaar en niet te lezen. Op 8 augustus onderwerp van een volksreferendum. Verworpen. Er kwam een nieuwe Nationale Vergadering om een nieuwe Staatsregeling te maken. Maar die kon weer, zoals gebruikelijk in Nederland, geen bruikbare meerderheid vinden voor een wetsbesluit. Er kwam op 22 januari 1798 een staatsgreep met weer een voorlopig bewind. Dat stelde een Staatsregeling voor met de eenheidsstaat als uitgangspunt en vrijwel geen gewestelijke en gemeentelijke autonomie, tot in het absurde toe. Alle staatsdiensten werden centraal georganiseerd. Met volstrekte scheiding van kerk en staat. Die zou eigenlijk ook weer aan een volksreferendum moeten worden onderworpen. Dat kostte tijd. Op 23 april 1798 aangenomen. Inmiddels had het voorlopig uitvoerend bewind zoveel vijanden gemaakt dat het eigenlijk niet meer op de volkswil steunde. Dus maar weer een staatsgreep, nu die 12 juni 1798. Weer een voorlopig bewind, nieuwe verkiezingen voor een nieuw vertegenwoordigend lichaam. Dat nam de Staatsregeling van (23 april) 1798 aan. Op 23 april was die regeling immers geaccepteerd door de kiezers. Die was niet zo uitgebreid, maar liet weer veel over aan nadere uitvoeringswetten via additionele artikelen. Zodat eigenlijk niet duidelijk was, wat men nu precies aangenomen had. De kiezers niet, het voorlopig bewind niet en het vertegenwoordigend lichaam niet. Zij bleef drie jaar van kracht. Toen kwam weer een staatsgreep met weer een nieuwe grondwettelijk regeling. De eenheidsstaat-idee en de scheiding van kerk en staat bleven overeind. H. Brugmans, *Van Republiek tot Koninkrijk, Geschiedenis der Nederlanden van 1795-1815*, Amsterdam: Schelten & Giltay, zonder jaar, pp. 74-89.

en goed verboden hadden in een aantal artikelen, aanvaard door de geallieerden voordat de vereniging of samensmelting van Hollanders en Belgen een volkenrechtelijk feit kon worden. Dat waren de acht artikelen van het preliminaire verdrag van Londen, waarin de Engelsen dicteerden hoe de samensmelting van de noordelijke en de zuidelijke Nederlanden moest plaatsvinden<sup>29</sup>. Samensmelting, of *amalgama*, dat was ineens het toverwoord. Willem moest beide delen staatkundig tot één ondeelbaar geheel omsmeden. Op basis van de Grondwet van 29 maart 1814, die de noordelijke Nederlanden al aanvaard hadden. Die kon veranderd worden in “gemeen overleg” met de zuiderlingen<sup>30</sup>. Dus geen personele unie onder de nieuwe koning, met twee administratieve autonome delen. De Engelse bemoeienis met de interne staatkunde ging dus erg ver. Iedere godsdienst zou op gelijke voet behandeld moeten worden en iedere uiting daarvan ook, ook in het onderwijs. Aldus het tweede artikel<sup>31</sup>. En bij de ambtelijke aanstellingen zou óók geen onderscheid gemaakt mogen worden. Ook aan katholieken zou de toegang tot de openbare diensten en ambten (hoe ook genaamd) gelijkelijk gewaarborgd moeten worden, daar zou Londen speciaal op toezien.

---

<sup>29</sup> Deze acht artikelen zijn opgenomen in een preliminair protocol tot de eindacte van het verdrag van Parijs; het protocol is van 21 juni 1814. Het verdrag is gesloten tussen de geallieerden: Groot-Britannië, Pruisen, Oostenrijk en Rusland, en dicteert aan Willem I de voorwaarden waaronder hij de zuidelijke Nederlanden mag opnemen in zijn verenigd koninkrijk. Alleen als hij de uitvoering daarvan garandeert hebben de geallieerden ingestemd met de toescheiding van de Oostenrijkse Nederlanden en Luxemburg aan het Huis van Oranje: het is dus een intentieverklaring. De Souverein Vorst Willem had deze voorwaarden oorspronkelijk vervat in een diplomatieke nota, te overhandigen aan Clancarty te Den Haag. Ze gaf dus zijn intenties weer. Clancarty zond de nota in bij Castlereagh die haar opvatte als een concept-verdrag voor de geallieerden. Dezen parafeerden het stuk in verdragsvorm vóór de ondertekening van het Tweede Verdrag van Parijs, waarbij de samenvoeging als feit de iure geaccepteerd werd. Op 3 juli 1814 werd dat concept-verdrag aan Willem I kenbaar gemaakt nadat het op 21 mei al definitief in Parijs was geparafeerd. Het gaf aan de geallieerden als het ware een titel om zich blijvend met de interne staatkunde van Willem I te blijven bemoeien. De Engelsen deden dit dan ook tijdens de juli-revolutie in Brussel van 1830. Het heette dat Willem I deze acht artikelen niet was nagekomen zodat de Engelsen de garanties van het verdrag van Wenen van 1815 ook niet hoefden na te komen: ze hoefden Willem niet te hulp te schieten, nu de Fransen de Belgische opstandelingen van militaire hulp voorzagen.

<sup>30</sup> Zie: H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet*, II Vols., 's-Gravenhage: Martinus Nijhoff, 1909, Vol II, pp. 12-30 vv.

<sup>31</sup> Dit artikel luidt: “Er zal niets worden veranderd aan de artikelen van die grondwet (die van 1814, GAMS) welke aan alle godsdiensten een zelfde bescherming en begunstiging verzekeren en de toelating van alle burgers, van welk geloof ook, de toegang tot de openbare diensten en ambten waarborgen.”

Het lag dus voor de hand dat Willem uit zou gaan van de Ambtelijke Reglementen sedert 1795 gangbaar in Noord Nederland. Die zouden ook wel gaan voor de Belgen. Hij had, dacht hij, alleen nog het probleem dat hij zou voorlopig moeten recruteren uit de zittende ambtenarenstand. Die dus ook in de tijd van de Franse overheersing de Franse Keizer bediend hadden en vóór deze die scherts-Koning Lodewijk Napoleon. Van het Koninkrijk Holland dat maar zo kort had geduurd. Die hadden het zaakje “bij-elkaar” gehouden en dat hadden ze doorgaans niet slecht gedaan. Ze waren competent in hun bediening en als ze nu maar niet al te “Frans” waren geweest, dan konden ze een baantje krijgen. Daarbij keek Willem niet erg precies, pragmatisch als hij was. Hij stelde Felix van Maanen<sup>32</sup> al heel snel aan als zijn minister van Justitie, al was die nu juist wel erg “Frans” geweest. En al was die nu wel ineens erg “Orangistisch” geworden, zomaar ineens. Maar daarom was hij toch nog wel integer, vond Willem, al vond Van Hogendorp dat nu juist helemaal niet. Die vond Van Maanen een gladdekker die met iedereen heulde die de macht had. En dat was eigenlijk een juiste karakterisering, dat wist Willem ook wel. Maar Van Maanen was ijverig, intelligent, aanhanger van de absolute souvereiniteit van de Oranje-Koning en zo’n vent had Willem nodig. Je kon best opportunistisch en volkomen integer tegelijkertijd zijn, dat moet de koning gedacht hebben. Tot zijn onnoemelijke schade, maar dat zou pas vijftien jaar later blijken.

---

<sup>32</sup> Cornelis Felix van Maanen, 1769-1846. Reeds onder Koning Lodewijk Napoleon minister van justitie. Tijdens de Franse inlijving president van het keizerlijk gerechtshof te Den Haag. Hij wilde voortzetting van de Napoleontische centralistische politiek, was tegenstander van drukpersvrijheid, godsdienstvrijheid en van de invoering van de volledige politieke ministeriële verantwoordelijkheid. Hij prolongeerde de gelding van de Napoleontische wetgeving in het Koninkrijk van Willem I, en voerde een Nederlandse taalpolitiek in de zuidelijke provincies waarbij het Nederlands de enige officiële administratieve gerechtstaal werd in de provincies Oost- en West-Vlaanderen, delen van Brabant, Limburg, de stad Antwerpen en de vlaamstalige arrondissementen Brussel en Limburg. Met name zijn bemoeienissen met de priesteropleidingen aan de klein- en grootseminaria en het verplicht stellen voor adspirant priesters van het onderwijs aan het Leuvense *collegium philosophicum* zette kwaad bloed. Zowel hij als Willem meenden dat de priesters als volksopvoeders ter dege onderricht behoorden te hebben gehad in de humaniora, de filosofie en de actuele staatkunde. Zij achtten de priesteropleiding die de bisschoppen entameerden terecht geheel onder de maat, maar in hun streven daarin verbetering te brengen begaven zij zich wel degelijk op het binnenkerkelijk domein. Evenals Willem I had Van Maanen geen enkel gevoel voor de volksovertuiging en volksgeest in de zuidelijke Nederlanden noch voor de traditie waarin de Vlamingen stonden betreffende de sociale betekenis van het priesterambt.

Toen de Belgische Revolte van 1830 plaats vond. En de Belgen zich weer uit Willems Koninkrijk losmaakten, mede vanwege de drukperspolitiek van Van Maanen. Toen zag Willem wel in wat hij Van Maanen te wijten had. En toen was het te laat. Maar integer, ja, dat was Van Maanen wel, en zo ziet men hoe diffuus de bandbreedte van dat woord is. Want was de kapelaan in Turnhout die een doopbewijs afgaf op hope van een schapenbout dat dan niet? Een mens moet toch leven?

#### 2.4. De definitie

Men moet zich Willem voorstellen, nog als Souverein Vorst, piekerend in zijn kabinet in het Oude Paleis aan het Haagse Noordeinde, nog vóór Castlereagh definitief besloten had welke territoria hij in Wenen, via de slotakte, wilde doen toescheiden aan Willems rijk. Hij had gebiedsuitbreiding te verwachten. En wel zoveel, dat hij in het Europees concert voortaan tweede viool zou kunnen spelen. Maar onder de directie van de Engelsen. Dat alleen de contrapuntische zettingen van de militaire noodzaak zou hanteren. Het Leitmotiv zou gearrangeerd worden door Wellington, met als basisthema: beteugel het immer agressieve Frankrijk. Nederland zou een militaire bufferstaat moeten zijn. Met een aanmerkelijk leger. De twintigduizend man die Willem uit de grond had gedampt in luttele maanden waren een lachertje: dat moest minsten het vijfvoudige zijn op permanente basis buiten mobilisatiesterkte. Dat kostte geld, terwijl noord-Nederland nog kreunde onder de immense schulden die het had, toen het de boedel van de Verenigde Oost-Indische Compagnie overnam als staatsbezit. Het had zich deerlijk op de passiva verkeken. Goed: Willem kon geld krijgen, voorlopig in kort lopende leningen, maar uiteindelijk te verzilveren via een aanmerkelijk koloniaal gebied dat het oorspronkelijk via die Compagnie in het Verre Oosten bezeten had. Dan moest Willem Londen tonen dat hij over dat gebied “*effective control*” kon uitoefenen middels ambtelijke zetbazen. Dat zou a fortiori gelden voor de toe te scheiden

Europese territoria. Een goed georganiseerd, hiërarchisch ambtenaren-apparaat was dus vereist, op korte termijn. Ambtenaren die volkomen toegedaan waren aan Willem, diens aanwijzingen, besluiten en reglementen zouden uitvoeren en van hun gesties regelmatig zouden rapporteren. Clancarty in Den Haag zou erop toezien dat Willem dat allemaal ook tijdig en regelmatig dééd: het tweede van de preliminaire acht artikelen van de Declaratie van Londen van 1814 verschafte Londen dat recht. Willem stond, voor wat de inrichting van zijn ambtenarenapparaat onder Londense curatele. De ambtenaren zouden moeten worden aangesteld en geadministreerd op non-discriminatoire voorwaarden. Dat omvatte niet alleen de aanstelling, maar ook de bevordering en ook ontslag en tuchtrecht.

Wat zouden dus de condities zijn voor de aanstelling? Hoe zou de uitoefening van de ambtsbediening moeten worden opgevat? Hoe zou dat gecontroleerd worden? We zagen al: de Oostenrijkse Nederlanden hadden een geheel andere bestuurscultuur dan noord-Nederland. Dat hadden de commissarissen van de geallieerden in het interregnum, waarin Napoleon wél verslagen was maar waarin de Europese staatsorde nog niet gedefinieerd was, in België kunnen vaststellen. Tot hun verrassing hadden de Belgen vaak verlangd dat de geestelijkheid weer volledig haar ambtelijke status zou herkrijgen, op de voet waarop zij die had gehad tijdens de Oostenrijkse periode, mét de privileges van de gewesten die destijds gebruikelijk waren. Onderwijs, burgerlijke stand, volksgezondheid: allemaal zaken, die exclusief voorbehouden waren aan de Rooms Katholieke geestelijkheid. De primaat van de Oostenrijkse Nederlanden, de bisschop van Gent, De Broglie<sup>33</sup>,

---

<sup>33</sup> Maurice Jean Magdeleine de Broglie 1766-1821. Hij was een Franse priester, toegedaan aan het huis Bourbon. Op 22 maart 1807 werd hij benoemd tot negentiende bisschop van Gent. Hij was pleitbezorger van de volkomen autonomie der kerk als organisatie, jegens ieder nationaal staatsverband maar ook jegens het internationale recht en het volkerenrecht. Hij kwam dus in botsing met Napoleon die de kerk wilde degraderen tot staatsinstelling. Hij werd door deze gedetineerd en gedwongen zijn ontslag als bisschop te tekenen. Na Napoleons val hernam hij op 26 mei 1814 zijn diocesane jurisdictie te Gent. Hij aanvaardde niet dat enige regeling van wereldlijke zijde iets bepaalde over de kerkelijke organisatie en haar leer. Dus aanvaardde hij ook niet, dat de nieuwe Grondwet van het Vereenigd Koninkrijk der Nederlanden daarover

stond erop dat deze domeinen hergeven zouden worden aan de eerste stand, de geestelijkheid. Die zou wel van Rijkswege gesalarieerd worden, maar óók mogen beschikken over de aanvullende emolumenten die tijdens de Oostenrijkse periode gebruikelijk waren. Dus: onbepaalde giften, beloften – erfstellingen, bijvoorbeeld – vrijstellingen van bezwarende diensten (burgerwacht, om maar wat te noemen) en sociaal prestigieuze aanstellingen (provenier te zijn bij hofjes of instellingen van onderstand, regent van weeshuizen of rector van conventen) dat moest allemaal mógen. Dat was Gode welgevallige restauratie van de goede oude tijd, aldus de Gentse kerkvorst. Gelet op zijn kanselboodschappen en mandementen was hem de kunst van het vindingrijk sarren en zuigen niet vreemd. Hij wenste het – nooit bestaand hebbend – primaat van het katholicisme hersteld in de zeventien verenigde Nederlanden, waarbij de geestelijkheid als voorheen ook ambtelijk bedienaar zou zijn<sup>34</sup>. En in ieder geval was onaanvaardbaar dat protestanten in België ambtenaar zouden zijn. Dus óók geen protestantse ministers of rechters. De koning moest zijn protestantisme in Brussel binnen zijn paleis afwikkelen. En de jesuïeten zouden weer staatsraden moeten zijn. Ja, jennen kon de Gentse bisschop wel<sup>35</sup>.

---

iets bepaalde. Daar had hij het bij kunnen laten. Maar hij spitste de kwestie toe op de bepaling, dat binnen het Koninkrijk alle godsdiensten gelijkelijk behandeld zouden worden. Hij eiste dat de Koning zou erkennen dat in de zuidelijke Nederlanden de rooms-katholieke godsdienst de enig toegelaten zou zijn, zoals de status quo geweest was vóór 1790. Dat zou ook inhouden, dat het kerkelijk huwelijk het enig geldige zou zijn. De koning kon echter, gelet op artikel 2 uit de Declaratie van Londen van 1814, niet anders dan de pariteit van alle “godsdienstige gezindten” als uitgangspunt nemen. Maar dat had niet hoeven te betekenen, dat hij dat ook in de nieuwe Grondwet zou zetten. Van diverse zijden was hem aanbevolen maar helemaal niets te bepalen. Nu hij echter van De Broglie tegenkanting ervoer, maakte Willem er een prestigezaak van. Hij deed dus twee artikelen inlassen, waarin de implicite waarborgnormen van genoemd artikel 2 uitdrukkelijk gestipuleerd werden: art. 188 en 189. Art. 188 luidde: “Teder belijdt zijne godsdienstige meeningen met volkomen vrijheid, behoudens de bescherming der maatschappij en harer leden tegen de overtreding der strafwet.” Art. 189 luidde: “Aan alle kerkgenootschappen in het Rijk wordt gelijke bescherming verleend”. Art. 190 herhaalde de tekst van art. 2 van de Declaratie van Londen. Dat werkte op De Broglie als een rode lap op de stier. Het primaat van het katholicisme werd een prestigekwestie en werd basistoets voor alle door Willem ontworpen regelingen.

<sup>34</sup> Schmitz, aangehaald werk, pp. 88-93. Prosper Pouillet, *Les premières années du royaume des Pays Bas, Brussel: 1896*.

<sup>35</sup> H.T. Colenbrander, *Willem I, Koning der Nederlanden*, aangehaald werk, Vol I, pp. 341-355.

Men kan begrijpen dat Willem daar niets van wilde weten. Dat zouden de protestanten niet aanvaarden. Dat was vragen om corruptie. Dat vestigde duale loyaliteiten: één aan de koning en één aan de kerk. Verder wilde het systeem-De Broglie veel te veel ruimte geven aan de gelding van de lex loci: de plaatselijke gewoonten of costuimen en tradities. Het gewestelijk recht. Dat erkende Willem nu juist niet. Want hoe moest hij anders een eenheidsstaat vestigen, een amalgama dat de Engelsen van het eisten? Dat stond in de acht artikelen van Londen. De Broglie bleef spijkerhard: die leges loci, die weerspiegelden nu juist de kerkelijke traditie. En die maakten onlosmakelijk deel uit van het canoniek recht, zoals bij het Concilie van Trente vastgesteld. Dat had zelfs Napoleon erkend bij zijn Concordaat van 1801. Wel nu: Willem moest de bestaande godsdiensten aanvaarden binnen zijn rijk. Dat stond in dat artikel 2. Dat was wel een fout artikel, evenwel, het wás er. De Broglie had het niet gemaakt. Maar dan moest hervormde Willem, aanvaardde hij de katholieke kerk als gelijkwaardig aan de hervormde – zijn eigen godsdienst – haar interne kerkelijk recht ook accepteren. Dat volgde uit die gelijkstellingsgarantie van artikel 2. Dus die leges loci, die “plaatselijke wetten”. Kon het Belgisch episcopaat die leges hardmaken, op het moment van Willems aanvaarding van de geallieerde toescheiding, dan moest Willem ze respecteren. Ook in hun interpretatie en toepassing. Die toepassing moest hij via zijn publieke geweldsmonopolie zondermeer garanderen aan het geestelijk gezag – het zittend Belgisch episcopaat en het nieuwe algemeen ambtenaren reglement moest daarmee overeenstemmen. Het was godslasterlijk, dat Willem daarin een uitnodiging tot corruptie durfde te zien. Evenzeer godslasterlijk was het dat Willem aan de hervormde godsdienst dezelfde status wilde toekennen als aan de rooms-katholieke religie. Ook daarbij kon het Belgische episcopaat zich niet neerleggen. Dat had niets met dat artikel 2 te maken, maar alles met de bronnen der openbaring, waarin hervormd leergezag geen rol spelen kon. Als het internationale recht anders inhield, dan was dat fout. Dat zou de

Gentse bisschop nog wel eens uitvoeriger uiteenzetten. Niet aan Willem, want die was hervormd en dus een ketter, maar vanaf de kansel, aan de aan het episcopaat toevertrouwde kudde naar waarheid dorstige schapen. Dat kwam later terecht.

Willem moet, op dit moment aangekomen, hebben beseft dat Clancarty met zijn acht artikelen de zaak iets te simpel had voorgesteld. Dat Willem die De Broglie beslist niet moest onderschatten, dat heeft hij van den aanvang beseft. Lef had de Gentse prelaat ter dege, dat had hij direct tegenover Napoleon zelf bewezen. Inmiddels moest dat ambtenaren-apparaat er komen. En wel terstond. Daarzonder kon er van het door Londen geëiste amalgama niets komen. En zonder dat kwam het Vereenigd Koninkrijk er niet. Niet als militaire bufferstaat en niet als Koninkrijk. Daarom gaf Van Maanen de koning maar in overweging om de regeling van dat apparaat voorlopig maar oppervlakkig en simpel te houden. Het beste zou zijn de ambtseed zo in te richten dat de aan te stellen persoon in ieder geval verklaarde zijn bediening naar behoren te vervullen en dat hij niets aan zou nemen of zou beloven dat met die bediening in strijd was. Kortom: de ambtenaar zou beloven niet corrupt te zijn. Verder kon de grondwet, die aangepast moest worden als de Belgen erbij kwamen, maar niets bevatten over de ambtelijke status. Voldoende zou het wezen, als de grondwet zou bepalen dat de koning hun bezoldiging zou regelen, als ze uit 's Lands kas zouden worden betaald<sup>36</sup>. Alleen voor ambtenaren van de rechterlijke macht zou een wettelijke voorziening nodig zijn. Details kwamen later wel, als de koning en Van Maanen beter wisten hoe ze een residerend bisschop moesten aanpakken. Want daar hadden ze geen van beide ervaring mee. Al had Willem de beste herinneringen aan de bisschop van Fulda, met wie hij genoegelijk had verkeerd toen hij diens bisdom had genaast.

---

<sup>36</sup> Art. 60, tweede volzin Grondwet-1815.



Tijd voor voortgezette scholastiek via definities was er niet. Onder “corruptie” – een algemene term in de Code Napoléon die duidt op bepaalde vormen van omkoping van ambtenaren, maar meer ook niet<sup>37</sup> – zullen Willem en van Maanen wel hebben verstaan: “misbruik van publieke macht ten behoeve van privaat lust- of winstbejag”. Een veel breder maar ook vager begrip. “Corrumpere”, “slecht(er) maken”, terzake van de ambtelijke bediening, of zich ter zake van die bediening slechter laten maken, daar gaat het om. Handelen of nalaten, strijdig met de ambtsethiek. Waar deze dan ook vandaan komt. Dat kon uitgewerkt worden bij Koninklijk Besluit. Maar nu even niet.

Het hielp allemaal niets. De Broglie was als het Bijbelse strijdros dat stampend en briesend rukt aan de leidsels, het strijdperk tegemoet. Iedere regeling die niet afgestemd was op het primaat van het katholicisme, was onaanvaardbaar voor de rechtgelovige katholiek en dus die Grondwet die het amalgame moest regelen óók. Aldus het leerstellig oordeel dat het Belgische episcopaat liet aflezen van de kansel<sup>38</sup> toen Willem de zuidelijke notabelen uitnodigden de eed op zijn Grondwet te komen afleggen. Dat oordeel zou betekenisvol zijn voor de samenstelling van de zuidelijke ambtenarij<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Het Wetboek van Strafrecht (Code Pénal) naar de officiële uitgave te Parijs van 1810 naar de vertaling van Bilderdijk, zoals bij Souverein Besluit van 11 December 1813 No. 1 Staatsblad No. 10, houdende bepalingen ten aanzien van de Lijfstraffelijke regts-oefening, in de Vereenigde Nederlanden, bij artikel 1 bij provisie “en totdat daaromtrent nader zal zijn voorzien” kracht van wet toegeedeeld. Dat wetboek kende in de artt. 177-183 enige strafbaarstellingen betreffende ambtelijke omkoping, zowel die waarbij de ambtenaar omgekocht wordt als het als ambtenaar zich laten omkopen. De corruptiemiddelen worden gespecificeerd, de bediening niet. Zelfs de “regmatige bediening” van enig ambt kan tot corruptief gedrag leiden, wanneer iets gedaan of gelaten wordt waarvoor geen enkele betaling of delging verschuldigd is.

<sup>38</sup> De belangrijke passus uit dit *jugement doctrinal* vindt men bij Colenbrander, *Willem I, Koning der Nederlanden*, aangehaald werk, Deel I, pp. 354-355.

<sup>39</sup> Rome wilde dit beslist zo niet spelen. Het vond dat De Broglie zich te veel bezighield met zaken van interne staatkundige aard van het nieuwe koninkrijk. De kardinaal-staatssecretaris Consalvi, te Wenen aanwezig als waarnemer voor de Heilige Stoel, wees de kanselboodschap af. Op deze manier zou het Vereenigd Koninkrijk wellicht niet tot standkomen en dat zou Engeland zeer mishagen. De medewerking van Groot-Brittannië was echter onontbeerlijk voor het herstel der Kerkelijke Staat in Italië, waarvan de volkenrechtelijke status bij het Verdrag van Wenen gegarandeerd zou moeten worden, ook door niet-katholieke landen. Die medewerking dreigde Consalvi te verspelen door het drijven van De Broglie.

## 2.5. Publieke macht

Het zou moeten gaan om enige bevoegdheid van rijkswege vergund, op basis van de souvereiniteit van de koning. Als afgeleide van die “oppermacht”. De rijksambtenaar immers, als vertegenwoordiger van de koning. We zagen, dat Willem die oppermacht niet wilde definiëren. Hij had die macht van “nature”, op basis van een goddelijke beschikking. Hij had die niet krachtens de Grondwet. De Staten-Generaal, die hadden hun macht krachtens die regeling. En voorzover Willem afgeleiden van die macht had neergelegd in wetten of besluiten, was die macht van die wetten of besluiten, hun geldigheid en actieradius, afhankelijk. Maar die oppermacht van Willem zelf was per definitie niet te beschrijven of te regelen in enige wet. Ze was absoluut. Daarop moest, net als het staatsapparaat, de ambtelijke hiërarchie in al zijn geledingen en facetten gebaseerd zijn. Daarom kon de ambtsbediening ook niet uitputtend vastgelegd worden, ook niet in de lagere regionen. “Ik besta”, aldus Willem I herhaaldelijk in twistgesprekken tot zijn weerbarstige zoon die het verschil tussen volkssouvereiniteit en absolute souvereiniteit maar niet tussen de oren kreeg, “ook zonder de grondwet, terwijl de Staten-Generaal slechts bestaan krachtens deze wet. Indien zij deze tenietdoen, bestaan ze niet meer en blijf ik alleen over en dan worden alle leden naar huis gestuurd”<sup>40</sup>. Derhalve: zonder Grondwet kon Willem I in zijn optiek nog altijd Rijksambtenaren aanstellen en hen delen der oppermacht namens hem laten uitoefenen. Die delen waren wél te definiëren, de oppermacht niet. De macht was protolemaal of prealabel aan iedere wettelijke regeling. Van Maanen stijfde de koning in die gedachte in de beraadslagingen over de Grondwet-1815. Van Hogendorp geeft dat als volgt weer: “De Minister van Justitie had in de vorige zitting eene stelling voorgedragen, die veel opziens baarde. Al wat niet bij de Grondwet, zeide hij, aan de Koninklijke magt

---

<sup>40</sup> Schmitz, *Willem I, Koning van Noord en Zuid*, aangehaald werk, p. 143.

onttrokken is, dat behoort onder dezelve, omdat de Souvereiniteit bestaan heeft vóór de Grondwet.<sup>41</sup>” Daartegen komen de Belgen onmiddellijk op bij monde van Gendebien: waar halen Van Maanen en Willem dat vandaan? Als dat zo is, is niet te begrijpen waarom de Koning door het volk ingehuldigd moet worden en dat schrijft die Grondwet óók voor. Maar de Belgen gingen dan ook van de volkssouvereiniteit uit. En een dienovereenkomstige beperking van de ambtsbediening van de Rijksambtenaar. Dat is echter nooit uitgevochten, dat conflict. Vermoedelijk had dat ook niet gekund. Maar het verklaart, waarom Van Maanen en de koning niet veel behoefte hadden aan een uitgewerkte definitie van het begrip “corruptie”. Is de koninklijke macht een *indefiniendum*, dan is het misbruik, het slechte aanwenden daarvan, óók een *indefiniendum*. Men zal dat “protolegaal” moeten interpreteren.

## 2.6. Machtsmisbruik

Vormen van dat misbruik kende men natuurlijk bij de vleet. Helaas had de ervaring allen binnen het koninkrijk een eindeloze waslijst daarvan bijgebracht. Recent nog, de afpersingen door de Pruisische beampten die de Belgen als “knevelarij” betitelden. Die “knevelarij” was verder uitgewerkt in artikel 188 van de Code Pénal: dat was een bijzondere vorm van misbruik van openbaar gezag, waarbij de ambtenaar iets invorderde of eiste waartoe geen wet hem machtigde of waarbij hij disproportioneel tot invordering of opeising overging. Iedere requisitie, ook van arbeid of enig dienstbetoon, hoe ook genaamd, kon die “knevelarij” opleveren. Maar die knevelarijen – bij de Belgen nog levendig voor de geest staand – waren slechts symptomen van de ambtelijke corruptie waartegen het ambtelijk straf- of tuchtrecht zou moeten optreden. Het vragen van gelden voor doopbewijzen, tevens geboortecertificaten, door geestelijken was een voorbeeld uit de goede oude Oostenrijkse tijd en ook het belasten van het

---

<sup>41</sup> Zie: Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid, theorie en praktijk 1813-1840*, aangehaald werk, pp. 248-249.

uitschrijven van een “ontlastbrief” door de rector van het Liefdesgesticht. En dus óók het heffen van onrechtmatig kaarsengeld bij een teraardebestelling. Kortom: zoveel sacramentele handelingen, zoveel knevelarijen, dat zou de Belgische gedachtengang aardig weergeven. Iets wat voor Willem onnavolgbaar was, in letterlijke zijn. Daarvoor moet men met wijwater opgegroeid zijn. En misschien wel in een wereld van ongeletterdheid.

## 2.7. In de ambtsbediening

De rijksambtenaar zal als Rijksambtenaar die corruptie bedreven moeten hebben of in die bediening gecorrumpeerd moeten zijn. Hij moet iets hebben gedaan of hebben nagelaten, waartoe hij alleen als Rijksambtenaar bij machte was. De bediening moet in het geding zijn geweest om iets “knevelarij” te kunnen noemen. Dat ligt in de lijn van de voorbeelden, ondermeer die van de Code Pénal. Maar ook die van de misbruiken uit de Oostenrijkse tijd of de afpersingen in het Pruisische interregnum. Een “gelijktijdigheidsverband” lijkt niet voldoende, er moet een causale relatie zijn tussen de corruptie-daad en de ambtsbediening, al kan die vaag zijn en wellicht in waarschijnlijkheidstermen verlopen. De wethouder had mij nooit een vergunning gegeven om een parkeerplaats te beginnen op de plaats waar publiek plantsoen was geprojecteerd, als ik hem niet dat DAFje had gegeven. Absoluut zeker dat uitgesloten was dat de vergunning tóch zou zijn verstrekt, ook al was geen DAF gegeven ben je nooit, maar toch is die acceptatie van het voertuigje een vorm van corruptie. Dat hoort de wethouder niet te doen, ook al heeft hij niets bedongen en ook niets in die richting laten doorschemeren. Er is altijd de aanmerkelijke kans dat zonder die gift de vergunning niet was verstrekt, omdat het bestemmingsplan uitging van groenbestemming. Maar is dat plan er niet, en is het ook niet in de maak en ligt het niet in de rede dat het in de maak zou komen, ja, dan is het moeilijker die oorzakelijkheid te construeren. Maar dan

rijst nog de vraag waarom de wethouder zomaar dat DAFje krijgt. Zolang niet uitgesloten is dat dat iets met zijn wethouderschap te maken heeft is er een voldoende samenhang tussen bediening en gift om van een aanmerkelijke kans op oorzakelijkheid te spreken. Deelt de garagist vaak zomaar DAFjes uit, óók aan passanten, dan is dat niet te reconstrueren. De wethouder handelt tegen het bestemmingsplan, maar corrupt, dat is hij dan niet in dat verband. We zullen zien, dat in die causaliteitsrelatie een probleem zit: latere commentatoren achten haar niet nodig. Voor het activeren voor speciaal procesrecht terzake van ambts corruptie. Ik noem alvast de gezaghebbende liberale staatsrechtgeleerde T.J.Buys.

## 2.8. Ten behoeve van ongeoorloofde doelen

Het doel van de aanwending der machtsmiddelen, waartoe de bediening in staat stelt, moet ongeoorloofd zijn. Het ambt is daartoe niet in het leven geroepen. Iedere zelfverrijking is zo'n doel. Willem was van plan zijn ambtenaren laag te salariëren. Ze moesten eigenlijk voor de rijksbetrekking bemiddeld zijn uit anderen hoofde. Dat had zijn bezwaren. Want dat zou talentvolle lieden uit de lagere klassen van de rijksbediening, bijvoorbeeld het burgemeesterschap of het kamerlidmaatschap, buitensluiten. Maar toch had Willem dat liever, zij het, dat daarin wellicht nader te voorzien was door een zekere ambtscumulatie toe te staan. Wie echter volksvertegenwoordiger wilde worden wegens de vette revenuen, behoorde als adviseur van de Kroon geweerd te worden. Hij had duidelijk niet het “algemene landsbelang” op het oog, zijn oogmerk was reeds daarom onoirbaar. Victor de Stuers, de Limburgse – bemiddelde – rijksambtenaar aan Binnenlandse Zaken zal dat standpunt in zijn dissertatie<sup>42</sup> over de vereisten

---

<sup>42</sup> Victor de Stuers, *De verhouding der volksvertegenwoordigers tot hunne kiezers*, II Vols., Academisch proefschrift ter verkrijging van den graad van Doctor in het Romeinsch en Hedendaagsch Regt aan de Hogeschool te Leiden, Leiden: Brill 1869, passim. Ik zal hierna Victor de Stuers nog regelmatig opvoeren als goed opposant van Thorbecke, omdat hij uiteindelijk uit dezelfde liberale school kwam als Thorbecke, diens grondwetswijzigingen toejuichte, maar bij bijna iedere praktische uitvoering ervan tot averechtse conclusies kwam. Ik baseer mij dan op: J.A.C. Tillema, *Victor de Stuers, Ideeën van een idealist*, Assen:

waaraan de ideale volksvertegenwoordiger behoort te voldoen in het midden van de negentiende eeuw met verwe verdedigen. Een schadeloosstelling is voldoende om gemaakte onkosten te vergoeden, maar een echt toereikend salaris behoort er niet te zijn. Aldus bant men baantjesjagers. En dat komt de integriteit van de volksvertegenwoordigers ten goede. Dat zal ook het standpunt van Willem I zijn jegens de Rijksambtenaren. Het zal gelden tot diep in de twintigste eeuw, als wanneer het bezoldigingsbesluit van Beel, minister van binnenlandse zaken, in 1946 een eind maakt aan deze benadering: de salarissen worden aanmerkelijk opgetrokken. Maar Beel was dan ook jarenlang de dupe geweest van de oude benadering. En hij had nooit liggende gelden gehad. Al had hij ze, na ommekomst van zijn dienstbetrekkingen als Rijksambtenaar – en een héél hoge – bij zijn pensionering in ruime mate. En daar kan men dan in dit verband óók weer het zijne van denken. Willem I, inmiddels, had, toen hij al deze piketpaaltjes in de grond sloeg bij het optuigen van zijn ambtenarenapparaat alleen maar bemiddelde lieden om zich heen. Die voelden zich door de door Willem beoogde inschalingen niet bedreigd of te kort gedaan. Pas Thorbecke, die net als Beel van burgerlijke en onbemiddelde komaf was, zou pas tegen die salarispolitiek opkomen. Omdat die élitair was, en mensen als hij, die het genie in zich voelden om de hand naar de teugels uit te strekken, eigenlijk buitensloot. Hij kruiste dan ook de degen met zijn promovendus De Stuers.

## 2.9. Lustbejag

Is “lustbejag” zo’n onoirbaar doel? Willem heeft het er nooit explicite over gehad en zijn directe medewerkers in het wetgevingsproces, voorzover ik weet, óók niet. Macht levert lust op. Het is de drijfveer van veel ambtenaren. Directeur-Generaal zal men zonder die lustbeleving nooit worden en ook nooit willen

worden. En daarbij hoeft men niet meteen aan Lord Acton<sup>43</sup> te denken die leert dat macht ook bijna altijd corrupteert althans daartoe noodt of neigt en dat absolute macht absoluut corrupteert<sup>44</sup> – iets wat Willem zich voor gezegd zou kunnen houden, ware het niet dat Acton zoveel later leefde. Ook “lust” is niet zondermeer geperverteerd of pervers, maar lusten die niet immanent aan de bediening zijn, wél. Sexuele lust is er zoën. En lusten zijn er weer in vele varianten.

## 2.10. Winstbejag

Zelfverrijking was voor Willem I onoirbaar als deze via de ambtsbediening bereikt moest worden. Exorbitante zelfverrijking en ook exhibitionistische, om Willem Kok te citeren, de voormalige minister-president van socialistischen huize, zijn onoirbaar. Maar als salaris niet onoirbaar is bij de ambtsbetrekking, dan is enige zelfverrijking dat evenmin. Evenwel, we zagen dat Willem een laag salaris goed genoeg vond. De beloning moet in verhouding staan tot de verleende diensten aan het algemeen belang, meer kan men er niet van zeggen.

## 2.11. Een bijzonder forum

---

<sup>43</sup> John Emerich Edward Acton, 1834-1903.

<sup>44</sup> Het correcte citaat is: *Power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*. Men zie: *The new dictionary of cultural literacy*, Third Edition 2002, ad [www.bartleby.com](http://www.bartleby.com); en Bartlett's *Familiar Quotations*, 14th Edition, 1968, edited by Emily Morison Beck, p. 750. Acton kwam op latere leeftijd tot het katholicisme, op een moment dat Pius IX alles in het werk stelde om het dogma van de Pauselijke Onfeilbaarheid erdoor te krijgen op het Eerste Vaticaans Concilie. Acton vreesde dat dit dogma ook staatkundige gevolgen zou hebben en Engeland als Anglicaanse mogendheid weer sterk zou verwijderen van de Rooms Katholieke Kerk. Pius, een liberaal leeghoofd en geestdrijver, had al eerder de Britse katholieke pers proberen te breidelen door te eisen dat theologische en apologetische geschriften onderworpen werden aan de censuur van het Vaticaan. Acton richtte zich tegen deze Pauselijke aanmatiging in een openbare brief gericht aan de roomse katholieke theoloog Mandell Creighton. In die brief, geopenbaard in 1887, komt het citaat voor. Het hulpwerkwoord “tends” in de eerste zinsnede wordt vaak weggelaten. Acton gaf aan het dogma een te brede strekking: het heeft slechts betrekking op uitspraken van de Paus, als opperherder der rooms katholieke kerk in zaken van geloof en zeden, en alleen als hij deze krachtens zijn herderlijk leraarsambt doet en dan nog in zaken, waarvan een belangrijke meerderheid der gelovigen ze reeds praktisch als juist aanvaardt. Het probleem zit er natuurlijk in: wie stelt vast of aan de laatste voorwaarde voldaan is? Als dat het Vaticaan zelf is, staan veel opvattingen inderdaad toch nog gekleurd op het leitje.

Als nu vast kon komen te staan dat de verdenking redelijk was dat de Rijksambtenaar in zijn bediening onoirbare doelen had nagestreefd, dan hoorde die ambtenaar al naar gelang de aard en strekking van die ongeoorloofdheid onttrokken te worden aan de “regtsgang der normale justitie”. Hij hoorde, dramatisch gezegd, overgeleverd te worden aan een bijzonder ambtelijk tuchtrecht of bijzonder ambtelijk strafrecht. Uit te oefenen door een bijzonder forum. Samengesteld uit gespecialiseerde rechters. Die goede kijk hadden op wat een ambtsbediening diende mee te brengen. Precies hetzelfde als een apart rechtsstelsel opgezet moest worden voor het krijgsvolk te lande en te water. Want ook zij handelden in een bediening die het koninkrijk bij elkaar moest houden. Ook zij representeerden de Kroon, ongeacht of zij ’s Konings Wapenrok droegen. Die parallel was allen, die betrokken waren uit wetgevingstechnisch oogpunt met het personeel optuigen van het prille koninkrijk, in 1815 duidelijk. De daarmee samenhangende principiële vragen óók. Meer in het bijzonder: waar zou men het *forum privilegiatum* positioneren ten overstaan waarvan die vragen gesteld en beantwoord zouden moeten worden? Dat was een principiële kwestie van algemeen staatsrecht. In dat kader moest men die bijzondere rechtsgangen plaatsen.

### **3. De bijzondere procesgang ten laste van hoge ambtenaren**

#### 3.1. De achterliggende idee van de Treuplicht ambtenaar/staat

Willem I ging uit van het beginsel, dat hij “monarch” was van rechtswege krachtens het natuurlijk volkenrecht. Het recht dat de rechtsbetrekkingen regelt tussen staten en hun hoofden. De Britten hadden hem in dat natuurlijk recht “hersteld”. Dat had hij immers al gehad, voordat hij op 30 november in Scheveningen aan land werd gedragen door schipper Pronk. Dat recht was aan zijn persoon immanent. Het berustte op de rechtsafstand die zijn vader, Willem V, had gedaan toen hij besloot dat hij de territoriale macht



niet wilde aanvaarden over de Duitse gebieden die Napoleon het huis van Oranje gunde. Toen had Willem V gezegd tegen zijn zoon, Willem, de latere Nederlandse koning: neem jij die souvereiniteit maar over, ik wil haar niet meer<sup>45</sup>. Een gunning die weer berustte op het feit dat Willem V hoofd van dat huis was door legitieme vererving na Willem III, de koning-stadhouder die kinderloos was gestorven in 1702. Die vererving berustte op de persoonlijke aanwijzing van die koning-stadhouder. Niet op enig verdrag. Dus kon geen verdrag daaraan iets toe- of afdoen. Het was een kwestie van feitelijke historische wording, zoals iemand *pater familias* werd in het Romeinse recht<sup>46</sup>. Dat “werd” een man door als Romeins staatsburger stomweg de oudste te worden van een Romeins huisgezin, de familie. Dan kreeg hij van rechtswege de onbeperkte vaderlijke macht<sup>47</sup>. Aldus de Twaalf Tafelen, die dat constateerden als natuurlijk gegeven. Ze codificeerden de bevoegdheid. Ze riepen haar niet in het leven. Dat vaderlijk recht kon door de kinderen en de slaven die tot de familie behoorden erkend worden – in bredere kring zelfs dan die familie in bloedverwantschappelijke zin – maar de vader wás *pater familias* of die kinderen hem nu erkenden of niet. Het was prettig als die erkenning er was, als de kinderen en de derden zich ernaar gedroegen, maar aan de kwaliteit en de daaruit voortvloeiende onbeperkte rechtsbevoegdheid deed dat niet af. Zó was Willem bekleed met de “opperheerschappij” of de “monarchaliteit” nog voordat hij de jichtige Gijsbert Karel van Hogendorp de hand

---

<sup>45</sup> Schmitz, *Willem I, Koning van Noord en Zuid*, aangehaald werk, pp. 21-22 met uitvoerige verwijzing naar de onderliggende bescheiden.

<sup>46</sup> W. Modderman, *Handboek voor het Romeinsch recht*, III Vols., omgewerkt door H.L. Drucker, derde herziene druk door P.A. Tichelaar, Hoogleraar te Leiden, Groningen: J.B. Wolters, 1900, Vol I. para.s 45-55, pp. 106-132.

<sup>47</sup> De zogeheten *patria potestas*. Die macht had het recht tot gevolg om de familie te besturen, met inbegrip van alle slaven en de cliënten, zij die afhankelijk waren van de familie. Binnen die familiekring was de pater ook rechter en hij was priester in de cultus tot de voorouders. De pater was meestal de oudste man in de familie, maar kon ook door een residerend pater aangewezen worden, zelfs buiten iedere bloedaanverwantschap om. De Romeinse families waren zeer groot, alle werknemers van de familie en hun bedrijven vielen eronder. Bij de uitoefening van de vaderlijke macht had de vader nauwelijks correctie te duchten van enige rechter, tenzij hij het wel erg bont maakte. Hij beschikte over alle onroerende en roerende goederen, bij de familie aangebracht en in beheer.

schudde in diens huis aan de Haagse Kneuterdijk. Dat Gijsbert dácht, dat die “monarchaliteit” ook nog eens wettelijk gedefinieerd moest worden, nog wel in een grondwet, was een duchtig misverstand. Dat zou Willem nog wel eens recht zetten als hij binnen zijn rechtsgebied de orde had hersteld, en de organen die hij bij de handhaving daarvan nodig vond, had aangewezen en ingericht, óók in hun onderlinge verhoudingen. Voor die organen had hij Rijksambtenaren nodig. Die stelde hij aan. Hij kon dat ook aan anderen overlaten, als het lage ambtenaren waren, zeker, maar iedere autoriteit die deze ambtenaren zouden aanwenden was van zijn “monarchaliteit” afgeleid. Zij waren zijn willoze werktuigen of *manus ministræ*. Wie hen zag, zag Willem en dus de Kroon. Ze moesten dus Willem onvoorwaardelijk trouw zijn. En dus kon niemand in die bilaterale betrekking interfereren. Of de ambtenaar trouw genoeg was, kon alleen de meester beoordelen. Die kon die oordeelvelling uitbesteden. Maar zeker niet aan een instantie die enige onafhankelijkheid pretendeerde jegens de Kroon. Dus niet door de rechter die zo’n onafhankelijkheid zou durven pretenderen.

Die gedachtegang laat Willem steeds blijken<sup>48</sup>. De Grondwet, die wil hij wel, leuk en aardig, maar toch een vrijblijvende toegift. Dat ziet die Van Hogendorp anders, dus die zal op den duur aan de kant geschoven worden. Voorlopig is hij bruikbaar, hij is een *gesettled* man, gezien, maar gelukkig niet geliefd. Het is onbegrijpelijk, dat niemand inziet dat die vóórgegeven, protolegale, soevereiniteitsclaim de redding is voor het bloedeloze Nederland. Het is een rommeltje in dat land: de Fransen zijn nog lang niet verdreven, bezetten belangrijke vestingen en versterkingen en van alle kanten komen ongenode militaire troepen in het land binnen. De economie ligt op zijn gat en het land is bankroute. Alleen Willem kan het vliegwiel weer aan het draaien

---

<sup>48</sup> Nu volg ik in hoofdzaak de bronnen, opgegeven door Van Velzen, *De ongekende ministeriële verantwoordelijkheid*, aangehaald werk, pp. 247-285. Van Velzen heeft allerlei onderliggende stukken: kabinetsmissives, dagboeknotities, glossen en artikelen van belangrijke actoren in de beginfase van het koninkrijk verzameld, waaruit de ideeën van Willem en zijn (kwade) genius Van Maanen reconstrueerbaar zijn. Het gaat om hoofdstuk VII (Over de prealabele soevereiniteit).

brenge, dankzij zijn souvereiniteit. De Britten gunnen hem die en erkennen die. Niet krachtens verdrag of overeenkomst, maar omdat ook zij gevoelig zijn voor de organische betekenis der historische wording. Namens Willem zullen zij die souvereiniteitsclaim uitwerken in het vredesverdrag met Frankrijk. Uitwerken. Niet: opeisen of institueren. Daarom hebben zij er ook geen bezwaar tegen, dat Willem zich al tot koning uitroept, als duidelijk is dat Napoleon niet op Elba blijft zitten in deemoedige gelatenheid. Dat feit erkennen ze ook rechtens meteen als rechtmatig. Het is een bevestiging van wat zij al aanvaardden. Ze nemen het over in het Tweede Verdrag van Parijs en incorporeren het in het Weense Vredesverdrag in 1815. Geen Nederlandse Staten-Generaal hoeft daaraan te pas te komen. Die heeft daar ook niets mee van doen.

Er is er één in Willems directe omgeving die begrip heeft voor Willems axiomatische vastbeslotenheid te dezen: Felix van Maanen. Hij zegt: we kunnen overal in de Franse wetgeving die nu nog in Nederland geldt, de term “Keizer” schrappen en die vervangen door “Koning”. Dan zijn we er. Dan is er een volledig Nederlands constitutioneel stelsel. Dat kan Willem zelf doen. Op basis van de regeling die hij dan heeft, kan hij verder een gemeen overleg voeren met de Staten-Generaal. Nooit kan iemand verantwoordelijkheden dragen van staatwege die hij niet van de koning gedelegeerd krijgt. Daarom is, bijvoorbeeld, het idee van de politieke verantwoordelijkheid van ministers jegens de volksvertegenwoordiging barre onzin. Dat is in het Verenigd Koninkrijk anders, maar dat heeft ook een andere wordingsgeschiedenis. Daar was het huis van Oranje immers niet gestadig op weg naar de “oppermacht”. Verder is de idee van de “scheiding der machten”, de veelgeroemde *trias politica*, helemaal onzin. Zelfs de Britten kennen die niet. Alle macht komt van de soeverein. Hij kan die macht verdelen. Maar nooit onherroepelijk – hoe zou dat moeten – en ze vloeit altijd tot de soeverein terug. Zo kan hij in de grondwet opgeven, welke staatkundige onderwerpen hij wil behandelen per wet. Dat houdt dan in dat hij daarover

“gemeen overleg” wil voeren met de volksvertegenwoordiging. Dat houdt niet in, dat die vertegenwoordiging het wetsontwerp ook moet goedkeuren. Raadpleging is genoeg. Verder houdt dat in, dat wat niet genoemd is, voorbehouden blijft aan de koning ter nadere regeling. Dat kan van alles zijn, dat weet je nooit. Dat doet hij dan bij wetsbesluiten. Daarin kan hij gerust strafbepalingen opnemen. Daarbij is hij niet aan enige beperking onderworpen<sup>49</sup>. Daarom kan een rechter onafhankelijk zijn tegenover de onderdanen. Dat moet zelfs. Wat zou een strafrechter anders moeten? Maar nooit jegens diegene uit wiens naam hij recht spreekt: de koning. Die kan aanwijzingen geven, hoe de uitspraak moet zijn. Niks mis mee. Dat kan hij doen per circulaire, per koninklijk besluit, maar ook in een zaaksgebonden aanwijzing. Dat is een kwestie van staatkundige opportuniteit. Doet de rechter niet, wat de koning hem beveelt, dan gaat hij eruit. Zo simpel is dat.

De Belgen begrijpen dat allemaal niet. Dat is een kwestie van heropvoeding. Dat komt: die hebben altijd in een soort koloniale afhankelijkheid gestaan jegens Oostenrijk. En dat vond veel goed, vooral het gepruts van die geestelijken. Het is ook een echte katholieke natie, dat Oostenrijk – dan wéét je het wel. De Belgen zijn het spoor al een tijd bijster. Die willen ministeriële verantwoordelijkheid. Die willen een rechterlijke macht die

---

<sup>49</sup> Daarom was de Blanketwet van 1818 (wet van 6 maart 1818, Staatsblad 12) in Willems ogen ook een overbodigheid. Die wet stelde straf op niet-nakoming van regelingen, vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur bij Koninklijk Besluit. Het beperkte die bevoegdheid tot straffen van de lichtere soort, namelijk de straffen die opgelegd kunnen worden voor overtredingen. Dat was een vrijwillige zelfbeperking van de macht der kroon. Die had vanzelfsprekend strafwetgevende bevoegdheid buiten de staten-generaal om. Dat leden der tweede kamer dat een ongrondwettige bevoegdheidsaanmatiging vonden was Willem onbegrijpelijk. Zie: C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door A.M. Donner, Zwolle: Tjeenk Willink 1983, pp. 441-442. Van der Pot geeft ook jurisprudentie op: de Hoge Raad ging met de gedachte van de prealabele soevereiniteit van Willem meermalen mee. De materiële legaliteitsidee – geen straf zonder basis in een voorafgaande wet in formele zin – was in 1815-1848 ook geen vanzelfsprekend rechtsprincipe. Dat is het eigenlijk voor Nederland pas geworden na de aanvaarding ervan door de Noord-Duitse Bond in het Strafwetboek van 1870. Dat wetboek gold als uitgangspunt voor het Nederlandse wetboek van strafrecht van 1881. Maar dan is de trias-idee, de scheiding van de drie staatsmachten, als rechtsstatelijk axioma op het Westeuropese continent breed aanvaard. Zie HR 13 januari 1879 Weekblad van het Regt 4330 (Meerenberg-arrest), waarbij de Raad er – gemakshalve – maar vanuit gaat dat de grondwet gebaseerd is op scheiding van de macht des konings en die van de wetgever. Zie ook: F.F.X. Cerutti, *Hoofdstukken uit de Nederlandse Rechtsgeschiedenis*, Nijmegen: 1972, pp. 258 vv.; Van Velzen, aangehaald werk, p. 248.

onafhankelijk is jegens de koning. Die willen een gespecialiseerde rechtsgang voor “politieke misdrijven” en “ambtsvergrijpen”, waar waarachtig een jury aan te pas moet komen. Het is wel begrijpelijk: dat willen zij omdat – in hun optiek – anders de katholieke kerk zo machtig wordt. Want die willen zij gerestaureerd zien in haar oorspronkelijke Oostenrijkse positie. Dat is een grote fout. Willem zal dat niet toestaan. Maar dat moeten we nog maar eens uitleggen aan die Belgen, heel rustig en langzaam pratend, als Napoleon terug in zijn hok is. Dan zullen ze ook wel begrijpen, uiteindelijk, dat de koning zelf zijn ambtenaren zal straffen en tuchtigen, wel voor een *forum privilegiatum*, maar natuurlijk geen onafhankelijk forum. Dus zeker geen jury, hoe komen de Belgen erbij! Waarom zou het volk de rechtmatigheid van de ambtelijke bediening kunnen beoordelen? Toch namen types als Gendebien<sup>50</sup>, Dotrengé<sup>51</sup> en Holvoet<sup>52</sup> dat voetstoots aan. Die lui begrepen niets van staatsrecht.

---

<sup>50</sup> Ik doel hier op Jean Francois Gendebien, 1753-1838, vader van Alexandre Gendebien die in 1830 een van de revolutionaire stichters van het koninkrijk der Belgen zou worden. Jean Francois was herkomstig uit een notabele Waalse familie. Hij was een aanhanger van de idee dat een staat de resultante is van een soort “sociaal contract” tussen de staatsburgers; hij zat dus dicht tegen de theorie der volkssouvereiniteit aan. Hij was dus een gedoodverfde wederpartijder van Willem I en Van Maanen; de vraag is echter of Willem dat goed beseft heeft. Hij wilde echter, als Willem, een eenheidsstaat en de bestaande centrale administratie bewaren. Vermoedelijk heeft Willem zich daarop verkeken. Hij dachtte van Willem echter stelselmatige economische bevoordeling van het Noorden, vooral van Amsterdam. Daarin vergiste hij zich. Maar daarin liet hij zich nauwelijks corrigeren. Verder wilde hij dat de Franse taal de officiële gerechtstaal in het Zuiden zou zijn. Hij vond de belastingdruk veel te hoog en was tegen de manier waarop Willem de Indische koloniën als particulier eigendom beheerde. Hij stemde daarom tegen de tienjarig Rijksmiddelenbegroting en werd daardoor tot de oppositie gerekend in de tweede kamer, waar hij voor het Zuiden lid van was. Hij werd in 1821 niet herkozen.

<sup>51</sup> Théodore Dotrengé, 1761-1836, evenals Jean Francois Dotrengé gematigd aanhanger van de idee der volkssouvereiniteit. Aanvankelijk weinig gesticht over het autoritaire optreden van Willem I, zag hij toch op den duur de voordelen van diens geavanceerde economische politiek, vooral wat betreft de doorvoering van de infrastructuur via kanalen, spoorwegen en verharde Rijkswegen. Verder zag hij in dat het standpunt van de Belgen met betrekking tot de restauratie van de geestelijke stand tot de situatie vóór 1790 België in staat van achterlijkheid moest storten. Hij vond evenals Willem dat de geestelijkheid veel beter opgeleid moest worden en dat het Rijk daarbij een taak had, als het episcopaat zijn verantwoordelijkheid niet nam. Hij had daarom sympathie voor de oprichting van Rijkswegen van het *Collegium Philosophicum*, een soort voorbereidend hoger onderwijs, dat men moest doorlopen voordat men aan de opleiding aan de seminariën kon beginnen. In 1828 werd hij dan ook Staatsraad, waarbij hij de krooning terzijde stond, omdat hij inzag dat diens maatregelen eigenlijk niet als anti-cleralistisch gelden konden. Als Willem vond hij dat priesters zeker geen staatsambten moesten kunnen vervullen.

<sup>52</sup> Benedictus Josephus Holvoet, 1763-1838. Vertrouweling van Willem I, omdat hij weinig tegenspraak bood en ook weinig staatkundige inzichten had. Hij werd lid van de grondwetscommissie-1815 als Antwerpse notabel. In aansluiting daarop werd hij lid van de Raad van State en tevens lid van de Tweede Kamer. Hij voldeed in beide kwaliteiten verder aan Willems wensen, en werd daarom gouverneur –

### 3.2. De trouw en hou aan het staatshoofd in persoon

Tussen de soeverein, als vader, en de Rijksambtenaar, als zoon, diende dus een persoonlijke band te bestaan. De ambtenaar liet dat blijken door het uiniform, zoals de militair en milicien in het nationale leger dat deden door de voorgeschreven wapenrok. Evenals zij legend zij een eed van trouw af, niet aan de natie, niet aan de staat, maar aan de soeverein in persoon. Van die verbintenis kon die soeverein en hij alleen hen ontslaan. Zij vielen, als de militair, onder een apart lijfstraffelijk recht, dat evenwel nog nader ontwikkeld moest worden. Niet alles kon tegelijk. Zij zouden dat recht moeten ondergaan ten overstaan van een apart gerecht, samengesteld uit gespecialiseerde hogere ambtenaren. Dat ambtelijke recht kleefde aan hun persoon: wáár zij gingen, zouden zij het meenemen. Begaven zij zich buitenslands, dan was het daar ook geldig en toepasselijk. Alleen zou het niet terstond in het buitenland afgedwongen kunnen worden tenzij daartoe met de ontvangende staat aparte capitulaties gesloten zouden zijn. Het onbeperkt actief personaliteitsbeginsel zou dus gelden: de *leges loci* zouden bij de toepassing van dit ambtenarenrecht irrelevant zijn. Het lag ook voor de hand, dat Willem I voor dit stelsel zou kiezen. Hij zou immers diplomaten gaan zenden om hem in het buitenland te vertegenwoordigen, als gezant of gedelegeerde of

---

commissaris des konings – in Noord-Brabant in 1820. Willem I zag hem als een bewijs dat hij inderdaad het “amalgama” kon bereiken dat hem bij de acht Londense artikelen was voorgeschreven. Hij meende verder dat Holvoet in Den Bosch weinig kwaad kon. Dit bleek een misrekening. Holvoet had weinig gevoel voor de lokale verhoudingen en placht weinig tactvol tussenbeide te komen bij jurisdictieconflicten tussen Rijk en provincie. Hij werd overspannen. Bij een conflict over de reorganisatie van de provinciale griffie liet hij een klerk arresteren en plaatste hij het gouvernementspaleis in de Verwerstraat onder bewaking van de marechaussee, die hij ook in de straten deed patrouilleren. Dit wekte veel sensatie. Holvoet werd later opgenomen in een inrichting van zenuwzieken te Luik. Zie: *Geschiedenis van Noord-Brabant*, III Vols. Onder redactie van H.F.J.M. van den Eerenbeemt, Amsterdam/Meppel: Boom Boeken, 1996 (Uitgave Bestuur Stichting Geschiedschrijving Noord-Brabant, 1990-1997), Vol. I, *Traditie en modernisering*, A.F.J.M. van Kempen, Hoofdstuk II, *Een emanciperend gewest: achterstand en ambities in bestuur en politiek*, pp. 80-101, ihb. pp. 90-91 met literatuurverwijzingen. Holvoet werd overgeplaatst naar West-vlaanderen waar hij Van der Fosse opvolgde. Dat werd geen succes. Hij werd daarom lid van de eerste kamer. Hij was Willem volkomen toegedaan. Hij heeft dus niet goed begrepen dat enige juryrechtspraak niet te rijmen was met diens opvattingen over zijn prealabele soevereiniteit. Verwief bij voorrang het commandeurskruis in de orde van de Nederlandse Leeuw.

buitengewoon gevolmachtigd minister, zoals Von Gagern, die hem op het Weense congres representeerde als soeverein maar ook als hoofd van het Huis van Oranje, met het oog op de compensatie van de Nassaulanden die verloren waren gegaan.

Maar dat was niet het belangrijkste. De Britse ambassadeur te Den Haag, Clancarty, had hem meermalen verzekerd dat zijn Vereenigd Koninkrijk omvangrijke koloniale bezittingen zou krijgen. Mede om hem financiële steun te gunnen bij het opzetten van een aanzienlijk veldleger, zoals Wellington had geëist. Hij zou ze krijgen in het Verre Oosten: Java, zeker, dat zou hij zondermeer terugkrijgen, maar de buitengewesten in de Indische Archipel zouden wellicht óók onder zijn soevereiniteit komen. Sumatra, de Molukken, Borneo, de Soenda-groep, Londen wist het nog niet precies, Nieuw Guinea, vooruit maar, veel scheen er niet te halen te zijn. De Kaap niet, maar dan toch ter compensatie wat Westkustgebieden ten zuiden van de evenaar in Afrika: het had geen zin het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden eilanden in de Indische Archipel te gunnen als haar zeilschepen er niet konden komen. Daarvoor waren tussenliggende ravitailleringsplaatsen vereist, vertel de Britten wat, die zeilden ook de hele wereld over. Suriname, die Antilliaanse pest-eilandjes, die konden ook wel terug naar Nederland, Ceylon niet, daar hadden de Britten te veel geïnvesteerd en daar was ook wat te halen, Malakka: daar viel over te praten. Daar zou Willem dan wel “*effective control*” moeten garanderen aan Engelse koopvaarders. Dus daar moesten Rijksambtenaren heen. Die moesten onder de controle van de zendstaat blijven: dus vandaar dat onbeperkte actief nationaliteitsbeginsel. Ze zouden gewoon hun eigen ambtenarenrecht meezeulen, net als destijds de Romeinse soldaten het hunne in het steeds uitdijende Romeinse imperium. Met mobiele tuchtraden. Een Indisch Regeeringsreglement was niet voorzien, daar had Willem ook absoluut geen tijd voor. Er was wel een gouverneur-generaal, maar die vormde geen regering,

bovendien kwam die niet buiten de palen van Buitenzorg. Nog niet.

### 3.3. De achterliggende opvatting van de protolegale soevereiniteit

Willem I had geruime tijd in Engeland gezeten. Hij had wel enig begrip van het Engelse staatsrecht. Hij wist: ze hebben geen geschreven constitutie. Er is het “gemene Engelse recht”, het gewoonterecht. Dat wordt aangevuld bij geschreven recht, bij wetten, Statutes, als dat nu echt noodzakelijk is. Er is een koning. In naam is die soeverein. Hij is onschendbaar<sup>53</sup>. Het is ondenkbaar dat een soeverein sterft door het beulzwaard op het schavot. Dat is wel eens gebeurd. Toen ontstonden er burgeroorlogen. Dat moet niet. Maar de koning kan niet op eigen doft regeringsdaden verrichten. Want die kunnen onrecht bevatten. Daar heeft hij ministers nodig die de bevelen die de koning wil uitvaardigen mede-ondertekenen. Tekenen zij, dan zijn zij voor dat onrecht persoonlijk aansprakelijk. De ministers kunnen alleen benoemd worden uit een meerderheid in de volksvertegenwoordiging, het lagerhuis. Daarvan zijn zij als het ware de lasthebbers. Verliezen zij de steun van die meerderheid, dan treden ze af. Dan kan de koning niets meer bevelen. De bevelen die de koning geeft moeten overeenstemmen met de constitutie, het gemene recht en de wetten. Ze kunnen die wetten veranderen. Maar dat moet dan uitdrukkelijk uit het bevel blijken. De rest van de vóórliggende rechtsbronnen en daarop steunende rechtsregels kunnen ze niet veranderen. Tekenen de ministers tóch bevelen die strijden met de constitutie of het gemene recht, dan zijn ze strafrechtelijk verantwoordelijk. Ze hebben het Engelse recht opzettelijk geschonden. Ze hebben dat bevel opgesteld, de doeleinden ervan voor ogen gehad, dat gaat niet per ongeluk. Als het lagerhuis dat constateert, verwijst het de ministers naar het hogerhuis om terecht

---

<sup>53</sup> *The king can do no wrong.*



te staan. Ze zijn, worden ze veroordeeld, des doods schuldig, ze kunnen verbannen worden of ze kunnen gevangenisstraffen krijgen. Ze kunnen hun vermogen kwijt raken en de uitoefening van bepaalde politieke rechten kan ze ontzegd worden. Dat weten de ministers. Ze weten ook dat het aan het lagerhuis is, om de constitutie uit te leggen. Die is vaag, hangt aan elkaar van ad hoc-oplossingen en gaat niet uit van enige algemene theorie. Ze weten ook, dat als dat lagerhuis de constitutie geschonden acht, verwijzing naar het Hogerhuis bijna automatisch volgt. Met de bijpassende draconische strafbedreigingen. Het risico van die verwijzing willen ze niet lopen. Ze tekenen dus geen bevelen die wel eens strijdig zouden kunnen zijn met die constitutie. Is er twijfel, dan zoeken ze eerst een meerderheid in het huis, bij wier interpretatie dat ondertekenen straffeloos kan geschieden. Dat is de meerderheid, waaruit zij voortkwamen. Is zo'n meerderheid niet te vinden, dan tekenen zij niet. Ergo: de koning van Engeland is dan machteloos<sup>54</sup>.

Toen Willem in Den Haag aankwam en zijn “wijze constitutie” wilde, wist hij heel zeker: dát stelsel wil ik niet. Ik wil autonome macht, buiten de volksvertegenwoordiging om. Via mijn Rijksambtenaren wil ik die kunnen trotseren. Want ik sta boven de constitutie.

### 3.4. De Engelse “Glorious Revolution”

Het moet voor Willem I een vreemd idee zijn geweest dat juist door toedoen van zijn roemruchte voorzat Willem III, de koningstadhouder, het Engelse parlementaire systeem politiek vervolmaakt werd. Willem III aanvaardde de soevereiniteit in 1688 onder het beding dat ook de koning steeds onderworpen zou zijn

---

<sup>54</sup> Zie mijn literatuurverwijzingen in: G.A.M. Strijards, *De vrijheid van de fysieke persoonlijkheid en het Habeas Corpus-beginsel*, opgenomen in: *Strafrecht in Balans*, Opstellen over strafrecht aangeboden aan A.C. Geurts, Arnhem: Gouda Quint BV 1983, 253-282; ik volgde ook te dezen de daar aangehaalde grote handboeken over de staatkundige rechtsvorming van Engeland, alleen dáár onder de invalshoek van de betekenis van de “writ of habeas corpus”.

aan de “laws of England”<sup>55</sup>. Wat die precies waren, wist hij niet. Dat kon hem ook niet schelen. Hij had niks met de Engelsen en hij had in Engeland geen dynastieke aspiraties: hij wist dat hij kinderloos zou sterven. In de “Bill of Rights” werden enkele fundamentele rechten, toekomend aan de Engelse onderdaan, geformuleerd, waaraan de koning zonder meer onderworpen was. Een van die rechten was de vrijheid van de fysieke persoonlijkheid, maar ook het recht op vrijheid van meningsuiting en het recht om bij geschillen rechtsingang te zoeken op Engelse bodem. De souvereiniteit van de koning was kennelijk niet protolemaal.

Het gevolg van die idee – ook de koning moet de wetten van het land respecteren – was dat de zittende kabinetten collectief verantwoordelijk werden als de koning dat onbepaalde respect voor de Engelse wet niet opbracht. Ze konden allemaal naar het Hogerhuis verwezen worden, de ministers. Daarom was het beter aan het begin van de kabinetsperiode een regeerakkoord te sluiten met de meerderheid van het huis: wanneer is de constitutie nu wél of niet in het geding? Want gebleken was dat de interpretatie daarvan heel wat ruimte gaf aan politiek gesjoemel. Onwelgevallige beleidsdaden waren al gauw onconstitutioneel. Sedert 1783 gaven de ministers daarom tevoren de door hen gewenste beleidsdaden alvast op aan de meerderheid. Dan kon die zeggen of dat onconstitutioneel zou zijn. Want de dreigende aanklachten verlamden de besluitvaardigheid van de aspirant-ministers: niemand heeft graag voortdurend het zwaard van Damesklets boven het hoofd hangen. De minister die tekende, tekende immers ook namens het kabinet en zo werden de medeministers eigenlijk “noodzakelijke deelnemers” aan eventuele schennis van de constitutie. De regeermacht kwam dus eigenlijk bij het Lagerhuis. Dat was wel niet een noodzakelijk gevolg van de ministeriële verantwoordelijkheid, maar het lag er dicht tegen aan.

---

<sup>55</sup> Ik volg de zienswijze van Henry Hallam, *The constitutional History of England from Henry VII to the Death of George II*, II Vols. London: John Murray, Albemarle Street, 1846, Vol. II, pp. 213-266.

Dat wilde Willem I helemaal niet. Hij wilde die verantwoordelijkheid niet. Maar als die er zou komen dan toch alleen een individuele. Want als de niet-tekenende ministers deelnemers waren aan een constitutioneel twijfelachtige daad, dan waren de lagere ambtenaren die hun minister dan bijstond dat óók. Maar dan had Willem eigenlijk geen eigen ambtelijk apparaat. Het stond onder het gezag van de volksvertegenwoordiging, via de verantwoordelijke bewindsman in het kabinet, als lasthebber van het parlement. Een schrikbeeld voor een autocraat.

### 3.5. De ontwikkeling van het Engelse Parlementaire systeem

De ministers spraken voordat zij hun benoeming als departementshoofd aanvaardden, met de meerderheid in het parlement af hoe de constitutie ongeveer verstaan moest worden. Daaronder mede begrepen de ontwikkelingen binnen dat bestel, want dat was vaag, had veel veroorloevende marges en was vervat in open termen. Werden ze toegelaten tot de handkus bij de koning, dan waren die afspraken in kannen en kruiken. Vanaf dat moment bestond het vertrouwen dat de ministers die afspraken zouden nakomen. Dat vertrouwen werd verondersteld. De staatkundige situatie kon natuurlijk onvoorzien veranderen. Dan moesten de afspraken soms veranderd worden. Dat moest dan opnieuw met de parlementaire meerderheid overeengekomen worden. Die kon wijziging weigeren. Dan lieten ze dat blijken via een motie waarbij het vertrouwen kennelijk opgezegd werd. Dan moest het kabinet opstappen. Bleef het aan, dan was dat inconstitutioneel. Dan kon verwijzing dreigen. Dat risico wilde geen minister, want terechtstaan voor het Hogerhuis, dat was zo'n lolletje niet. Opzegging van het vertrouwen had echter geen zin, als er niet opnieuw een meerderheid voor een ander kabinet (met ander beleid) te vinden was. Want geregeerd moest er worden. Soms deed een minister zo raar of was zó incompetent, dat hij echt geen departementshoofd kon zijn, buiten het algemene beleid om.

Dan moest hij óók gaan. Maar hij alleen: hij maakte er persoonlijk een potje van. Ging hij niet, dan kon hij ook verwezen worden. Maar zover kwam het na 1783 nooit. Collectieve verantwoordelijkheid werd regel, individuele uitzondering<sup>56</sup>. De ministers moesten de handtekening van de koning zien los te krijgen, zeker, maar dat lukte meestal. De koningen en regenten uit het huis Hannover waren makkelijk te paaien en verder vrij onverschillig voor de Britse staathuishoudkunde. Als ze er al iets van begrepen, want het Engels konden en wilden ze niet echt machtig worden. En ze waren lui en gingen op in hun particuliere luststrevingen, als ze al niet geestelijk gestoord waren. Met Victoria was het anders. Die wilde echt een goede koningin zijn. Die las de stukken. Maar ook die was te vleien en gelukkig was ze niet al te intelligent. Haar echtgenoot Albert snapte wél, wat er intussen gebeurd was met het regeringsstelsel. Maar toen was het gelukkig al te laat. Veel te laat.

Het lagerhuis regeerde via de ministers, zetbazen van de meerderheid. Politieke en strafrechtelijke verantwoordelijkheid gingen in elkaar op en over, dat had te maken met de vaagheid van de constitutie. Dat was de “wet van Engeland” vervat in precedentes en ongrijpbare gewoontes, naar de behoefte van de dag te interpreteren en toepasselijk. Heel vaag en onbepaald en onzeker. Maar de “wetten van Engeland” behoefden nu eenmaal niet te beantwoorden aan zoiets als een formeel legaliteitsbeginsel. Tenminste niet zoals ze dat op het continent verstonden. Dat leidde tot rigiditeit en gebrek aan pragmatisme. Ook in het strafrecht. Rond 1800 bestond dat legaliteitsbeginsel in de juridische geesten op het vasteland ook niet. Dat zou pas later ontwikkeld worden door lieden als Von Feuerbach en zijn school. Die zouden daarin het “palladium” vinden tegen administratieve en rechterlijke willekeur. Maar de Engelsen zagen dat als onacceptabele verstarring, die voordelen gunde aan al te sluwe wetsschenders. En hun juristen. Die vooral.

---

<sup>56</sup> Van Velzen, aangehaald werk, pp. 13-17.

### 3.6. De positie van het “House of Lords” als opperste rechter

De mogelijke verwijzing op een door het lagerhuis verwoorde tenlastelegging was dus het sluitstuk van de collectieve ministeriële verantwoordelijkheid. Het potentiële strafgeding voor het hogehuis was de sanctionering van dat systeem. Dat ging dus, als dreiging, een doorslaggevende betekenis krijgen. En dat verleende aan de statuur van dat hogehuis een volkomen nieuwe dimensie. Het werd ultieme staatkundige rechter. Het werd ook *forum privilegiatum*. Ook ten laste van de deelnemers van de ministers: de ambtenaren en de beambten, die meegewerkt hadden – op welke manier dan ook – aan de uitvoering van inconstitutionele bevelen van de koning. De strafrechtelijke deelnemingsregeling in Angelsaksische zin werd dus ook belangrijk, veel belangrijker dan voorzien toen begrippen als “begunstiging” en “samenspanning” werden “gevonden” door de common law-rechter. Zo kreeg je een soepel toepasselijk lijfstraffelijk recht voor ambtenaren: het groeide organisch onder je handen. Dat was onweerstaanbaar voor Engelse juristen die toch al zo gek zijn op onbegrijpelijke tradities. Ze moeten wel werken. Ze moeten functioneel zijn, dat is het woord. Dat lijfstraffelijk ambtenarenrecht was geïntegreerd in het systeem van de common law. En ook dat was aantrekkelijk. Het hogehuis was zo een *forum privilegiatum*. Maar het was geen *Sondergericht*. Die term is zo kwalijk belast voor de Britten sedert de Duitse praktijken in de nazi-periode dat de term zelf al aangeeft waarom de procesgang voor zo’n *Gericht* nooit kan beantwoorden aan “due proces of law”. De beschuldigde is “afgezonderd”, hij staat buiten de wet. Hij is, letterlijk, *hors de la loi* zoals de Franse revolutionairen dat bedoelde tijdens de periode van de grote terreur van Robespierre en zijn trawanten. Hij is rechtsubject, geen rechtssubject. Hij heeft geen deel aan de commune waarborgnormen in materiële en procesrechtelijke zin. Dat zou onverteerbaar zijn. Dat zou antithetisch zijn met de basale beginselen van *the rule of law*. En al

kan de Engelsman accepteren, soms, in gevallen van staatsnoodtoestand, dat bepaalde grondrechten opgeschort of geschorst worden in hun effecten, een uitsluiting, generiek, van de verbindbaarheid van de *wet* is dat nóóit. “Wet” in de zin van de “*law*”. En daarmee is alles gezegd.

### 3.7. De positiekeuze van Van Hogendorp in 1813

Vooraf in het staatsrecht zijn de juridische systemen waarvoor men kiest afhankelijk van de actoren die ze bedenken en ontwikkelen. Op de poppetjes komt het aan. Altijd wel, maar bij een koninkrijk dat haar eigen juridische realiteit moet scheppen, intern en extern, tegenover derde mogendheden, al helemaal. De acht artikelen, pre-existent aan het basisverdrag van Parijs van 1814 waarbij het koninkrijk als amalgaam was toegestaan aan Willem, waren onmiskenbaar door een Engelse jurist geredigeerd. Die had termen gebruikt die in zijn rechtssysteem gemunt waren, ook ten aanzien van het op te zetten ambtenaren-apparaat. De Nederlandse grondwet zou daarop moeten voortborduren. Dat wisten de twee belangrijkste actoren uit de beginfase waarin de eerste grondwet geredigeerd werd: Willem en Van Hogendorp. Beiden hadden ambities. En niet de geringste. En beide wilden ze niet voor hun aspiraties uitkomen. En beiden vielen voor hun omgeving voortdurend door de mand.

Van Hogendorp wilde dat Willem in de positie zou komen waarin de Engelse koning na 1783 had verkeerd. Machteloos dus. Een handtekeningen-zetter. Een staatshoofd voor de franje van oranje. Een linten-doorknipper en uitreiker van ridderorden. De macht moest komen bij de voorzitter van de tweede kamer. Deze zou raadpensionaris heten, een *invented tradition* wederom. Net als die Van Oldenbarnevelt en De Witt en ook die Schimmelpenninck. Hij zou ministers kiezen uit de volksvertegenwoordiging. Die zou hij voordragen aan de koning. Die zou benoemen. De raadpensionaris zou het algemene regeringsbeleid uitzetten. De ministers zouden het uitvoeren. Ervoer de pensionaris dat de ministers ingingen

tegen zijn beleid dan zou hij ze voor ontslag voordragen bij de koning. Weigerde deze dat, dan zou de pensionaris de volksvertegenwoordiging om verwijzing vragen naar het Hogerhuis dat nog opgericht moest worden. De eerste kamer dus, met een soort *pairs*. Dat zou die minister dan strafrechtelijk aan de tand voelen. Werd de minister ontslagen – dat zou regel moeten zijn – dan zou hij bij ernstige feiten overgedragen worden aan de “commune rechtspleging”. Die feiten zouden dan moeten beantwoorden aan de delictomschrijvingen uit het strafwetboek. Hadden de ministers deelnemers gehad, dan zouden die tegelijkertijd terechtstaan met hun principaal, in het geval van verwijzing voor het vage “deelnemen aan ongrondwettig gedrag”. Het Engelse systeem, derhalve, maar wel met de nadruk op de individuele verantwoordelijkheid. Van de betrokken minister. Want alleen zó zou de beoogde spilfunctie van die raadpensionaris geborgd blijven. Die functionaris was dus heel belangrijk. Dat Van Hogendorp dat zou zijn, dat had u al begrepen. Hij had al bedacht wat voor meubilair hij zou hebben om zijn waardigheid uit te drukken in het openbaar. Achter de ministers zou hij zitten in een troonachtige armstoel. In de tweede kamer. Zo’n stoel had hij al besteld, zogenaamd omdat hij wegens jicht zo moeilijk kon staan in de kamer tijdens het spreken, toen hij benoemd was door Willem als vice-president van de raad van state. Het pootje, podagra, dat had hij al vaker aangevoerd, om de rechtvaardigen waarom Willem bij hém moest komen of waarom hij zittend mensen ontving aan de Kneuterdijk. Jicht! Iedereen wist wel beter.

### 3.8. De stellingname van de Souverein Vorst

Willem wist er alles van. En daarom wilde hij er ook allemaal niets van weten. Geen denken aan. Geen ministeriële verantwoordelijkheid, geen collectieve en geen individuele. Hij was de baas. Als enige. Zijn verantwoordelijkheid was ondeelbaar. Hij kon die overdragen, maar ultiem bleef ze hem voorbehouden.

Verder was hij als soeverein onschendbaar. Hij was dus onvervolgbaar. Maar goed, natuurlijk konden hoge ambtenaren handelen in strijd met de wetten en zijn wetsbesluiten. Dat had de Engelse praktijk ook uitgewezen. Daarvoor moest een procedure komen. Voor een *forum privilegiatum*. Maar natuurlijk niet voor de eerste kamer. Kamerleden waren Rijksambtenaren. En Rijksambtenaren moeten niet over Rijksambtenaren oordelen. Geen slager moet zijn eigen vlees keuren. De Belgen hadden, in 1814, ter gelegenheid van de eerste samenkomst ter herziening van de grondwet, gevraagd om een centrale rechtseenheidvoorziening. Een hoogste rechter. Het keizerlijk hooggerechtshof te Parijs had zo gefunctioneerd. Dat waren de Belgen gaan waarderen, want met de onbegrijpelijke territoriale differentiatie van de rechtsstelsels in de Oostenrijkse Nederlanden hadden ze het eigenlijk wel gehad. De rechtsingangcriteria bij zo'n hooggerechtshof moesten nog ontworpen worden, dat was iets voor de organieke wetgeving omtrent de rechterlijke organisatie en het beleid der justitie, later, veel later. De rechtseenheid had Willem hoog in het vaandel, zijn secundant Van Maanen óók, dus dat idee kwam erdoor. Wel: dat hooggerechtshof zou mooi die rijksambtenaren kunnen berechten. In een aparte kamer, samengesteld uit bijzondere rechters, op ad hoc-basis oproepbaar en uiteraard niet gerecruteerd uit het bestand van zittende Rijksambtenaren. Dat zou een vijfde kamer worden. Een politieke kamer. Naast de vier kamers voor burgerlijk recht, strafrecht, fiscaalrecht en algemene bestuursrechtelijke geschillen. Dat hoefde nu ook nog niet in de grondwet uitgespit te worden, die was toch al erg dik aan het worden, maar dat kon overgelaten worden aan de organieke wet. Een vijfde kamer. Welzeker. Met oproepbare rechters. En een apart procesrecht.

### 3.9. Het probleem van het Pays Légal in 1814

Hoe start je eigenlijk de stichting van een koninkrijk? Een koninkrijk als een constitutionele rechtsorganisatie? Om te



beginnen moet je territoir hebben. Dat kon Willem niet zelf bepalen, dat staatsgrondgebied. En Van Hogendorp, Van Limburg Stirum en Van der Duyn van Maasdam al helemaal niet. Hij had, het is al duidelijk, de brokken te aanvaarden die de Engelsen hem toewierpen. Binnen dat territoir wonen mensen. Dat is in ieder geval wel wenselijk. Er moeten onderdanen zijn. Anders kun je nauwelijks regeren. Moeten die het met de regels van die organisatie ééns zijn? Niet allemaal. Alleen zij die straks iets te maken kunnen hebben met de regeermacht. Dat zijn zij die een bepaalde vorm van eigendom hebben en die ongeveer kunnen snappen waar die macht om draait. Dat zijn de notabelen. Dat zijn degenen die straks de wet moeten belichamen. Dat is het *pays légal*. De mensen in den lande die de rechtsorganisatie gaan maken. Moeten die ook doen blijken, dat ze het met de voorgenomen machtsuitoefening eens zijn? De Noordnederlanders hadden al gestemd, die vonden alles verder prachtig. Niet omdat ze de grondwet zo goed vonden, maar omdat ze bijna alles goedvonden, als ze gewoonweg maar met rust werden gelaten en van hun renten konden genieten. Die grondwet was duidelijk een geotrooieerd handvest<sup>57</sup>, opgesolferd door een naar absolutisme hunkerend vorst, maar ze gaf orde aan een staatsinrichting waarin te leven viel. Moest er nu ook een raadpleging komen van de notabelen in het zuiden? Sommige Belgen vonden van niet. Gendebien<sup>58</sup>, Raepsaet<sup>59</sup>, De Mérode<sup>60</sup>, De Thiennes<sup>61</sup>, ze rieden

---

<sup>57</sup> Een opgelegde constitutie die rechtsvaststellend afgekondigd wordt zonder enige volksraadpleging.

<sup>58</sup> Jean Francois dus, de vader van Alexandre, werd al besproken. Geen echte liberaal maar ook geen aanhanger van het conservatisme van het Belgische episcopaat.

<sup>59</sup> Jan Joseph Raepsaet, 1750-1832. Die was eigenlijk karakteristiek voor de Belgische meerderheid onder de te raadplegen notabelen. Hij wilde gewoonweg terug naar de oude Oostenrijkse bedeling, met alle privileges en immuniteiten van de katholieke geestelijke stand. En met de betekenis van deze stand voor de burgerlijke registers, het onderwijs, de volksgezondheidszorg en de publieke onderstand. Het feit dat Oostenrijk de Nederlanden stomweg niet wilde terughebben, maakte in beginsel weinig indruk op Raepsaet. Dan moest Willem hun bewind maar imiteren binnen het verband van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden. Dat wilde Willem niet. Maar dat kon hij ook niet: de acht Londense artikelen maakten dat Willem onmogelijk. En die moest hij incorporeren in de nieuwe grondwet. Toch trad Raepsaet toe tot de grondwetscommissie. Hij merkte toen dat niet alle Belgen zo conservatief waren als hij en zo afwijzend tegenover de nieuwe bedeling. Theodore Dotrengé zag in dat Willem in een dwangpositie verkeerde. En dat er voor België toch ook wel voordelen zaten in de nieuwe situatie. Raepsaet trok zich uit de commissie terug en bleef tegen Willem ageren, hoezeer Willem hem hoge functies aanbood. Na 1814 leek het of

het alles bij elkaar af, het zou maar ambras geven en afgestemd mócht die gewijzigde grondwet toch niet. Geen nieuwlichters, accoord, maar wel pragmatisch. De acht Londense artikelen, dat wisten ze nu wel, lieten het niet toe: stemde het zuiden af, dan gold de eerste versie, en dan had je pas goed de poppen aan het dansen! Die Belgische gedelegeerden bij het overleg over de grondwetswijzigingen meenden daarom dat actieve raadpleging door stemming “ja/nee” geen goed idee was, niet wat die veranderde grondwet betreft. Het zou verwarring stichten. En zou de uitslag een afwijzing zijn, dan zou het feit dat de eerste variant kracht van wet kreeg een slag in het gelaat zijn van de geraadpleegden. Waarom zulk een hindernis veroorzaakt? Later, als de Belgen meer gewend waren in het rijk, dan kon men alsnog gaan wijzigen<sup>62</sup>. De meeste notabelen waren op dat moment, 1814, niet weldenkend, ze hadden geen politiek besef en ze wisten niet hoe de internationale machtsverhoudingen lagen. Ze wisten bijvoorbeeld niet dat de Engelsen via die acht artikelen al hadden gezegd dat protestanten en katholieken elkaar moesten aanvaarden als gelijken en dat de kerk en de staat niet te dicht op elkaar moesten gaan zitten. Vooral niet in het onderwijs. Ze hadden eigenlijk een afkeer van de politiek. Ze wilden dus ook eigenlijk zelf geen staatsambten. Wat de criteria waren om Rijksambtenaar te worden kon hen dus niets schelen. De staat, dat was tóch niks.

---

Raepsaet accomodeerde, maar hij bleef in het geheim opposant en verspreidde opruiende geschriften van De Broglie.

<sup>60</sup> Guillaume Charles Ghislain de Mérode-Westerloo 1762-1830. Graaf van het Heilig Roomse Rijk en als zodanig het Oostenrijkse regime toegedaan. Zijn standpunt leek veel op dat van Raepsaet, maar uiteindelijk werkte hij met Willem, wiens grootmaarschalk hij werd, wel mee. Hij werd ook nog diens gezant. Hij zag in dat de rol van Oostenrijk binnen het Europese concert definitief veranderd was. Maar verder zag hij niet veel in. Dat hoefde hij ook niet. Zijn kostje was toch wel gekocht.

<sup>61</sup> Chrétien Charles Marie Joseph Ghislain Cajeten de Thiennes de Rumbeke, 1758-1831. Eveneens Oostenrijks gezind, als De Mérode. Aanvaardde het lidmaatschap der eerste kamer onder Willem I in 1826.

<sup>62</sup> Aldus Schmitz, *Willem I, Koning van Noord en Zuid*, aangehaald werk, pp. 85-97, in een uitvoerig gedocumenteerd exposé over de achtergronden van deze geselecteerde notabelen. Ze waren natuurlijk opgeroepen als gedelegeerden, omdat Willem dacht: uiteindelijk krijgt men de tegenspraak dan toch, op een ongedacht, niet-georganiseerd moment. De Mérode-Westerloo, De Beaufort, De Robiano en Van de Velde de Melroy bleven tegen de gewijzigde grondwet en de stemming. Op dat moment waren ze niet geneigd dan de vereniging van België en Nederland maar tegen te werken, omdat er eigenlijk geen goed alternatief was. Ze behielden hun zienswijzen voor. Maar ze waren zeer aanzienlijk en hadden veel invloed. Hen negeren – en dat deden Willem en Van Maanen – was daarom onverstandig.

Boven de grote rivieren was er wijd verspreide, bijna tastbare apathie, grenzeloze onverschilligheid voor het staatsbestel. De koning moest het maar uitzoeken, het was zijn koninkrijk nietwaar, als het maar niet te duur uitpakte allemaal. Achteraf is men dat gaan uitleggen als tolerantie, maar dat is wel een heel fraaie opsiering achteraf. Vader Stastok uit de Camera Obscura, dat was de gemiddelde Noord-nederlandse notabel. Een onverzettelijke afkeer van stoommachines en verder Van Der Veensch Elixer, “erger dan de Cholera”, één kelkje te nuttigen als de wagen van tweeën voorbijkwam. Dat had Beets alles bijelkaar goed gezien.

Het vliegwiel moest gaan draaien en Willem moest dus een zetje geven. Hij wees dus mensen als notabel aan. Die moesten komen stemmen over de grondwet en de veranderingen daarin, in noord en zuid. En dan moesten ze, als ze toch bezig waren, hem ook even inhuldigen, ze waren afgereisd en hadden logies geboekt. In Brussel dan maar. In België, daar waren de notabelen helemaal nergens voor te porren, maar als ze er dan toch waren voor een feestje dan kon dat mooi in één moeite door. De notabelen werden geconvoceerd. Velen bleven thuis. Velen stemden morrend voor de wijzigingen. Sommigen stemden tegen omdat de positie van het katholicisme huns bedunkens mistast werd: het primaatschap van Petrus werd niet erkend. Sommigen stemden tegen uit andere zwarigheden. De meerderheid was eigenlijk duidelijk tegen in België. Maar die grondwet was er. Die eerste van 1814, dan. De wijzigingen steunden niet op een notabele meerderheid. Maar dan zou die oude grondwet blijven gelden, volgens de acht Londens artikelen. Dat kon niet, want daarin was de aanhechting van de Oostenrijkse Nederlanden niet verwoord. Dus verklaarde Willem de nieuwe grondwet toch maar aangenomen. Op basis van de idee dat de tegenstemmers niet hadden begrepen waartegen ze stemden. Hij had de stemming inderdaad beter kunnen nalaten. Zoals die wijze Belgen rieden. En moeten verklaren dat de wijzigingen na gemeen overleg waren geaccepteerd. Gemeen overleg, dat houdt niet in dat je het er mee één bent, nietwaar?

Die voor de vijfde kamer oproepbare rechters, dat zouden dus ook die notabelen moeten zijn. In die vijfde kamer. Die hadden die grondwet goedgekeurd. Dus die hadden ze misschien ook nog gelezen. Dan wisten ze ongeveer wat inconstitueel handelen was.

### 3.10. Het Verdrag van Wenen-1815

Hiermee verscheen de gevolmachtigde van Willem, Clancarty, in Wenen. Hij was wel Britse ambassadeur, maar dit deed hij er nog even bij. Daar keken de geallieerden alleen of Nederland aan zijn militaire verplichtingen zou kunnen voldoen. En of Pruisen niet te weinig kreeg. En de Engelsen keken of Pruisen niet tot aan de Noordzee zou kunnen reiken. En of aan de acht artikelen was voldaan. Op het eerste gezicht wel. Later zouden de Engelsen nog kijken wat de koloniale bezittingen van het nieuwe koninkrijkje zouden zijn, daar hadden die anderen niet mee te schaften. De grondwet met de wijzingen was verenigbaar met de acht artikelen, ze was in overleg vastgesteld, wat de uitwerking ervan zou zijn in organieke wetten was af te wachten. Die zouden natuurlijk met de strekking van die artikelen verenigbaar moeten zijn en blijven. Dat zou men nader nog zien. De Britten, natuurlijk. De Engelsen dus. Die hadden die acht artikelen opgesteld.

### 3.11. De Grondwet van 1815

De grondwet stipuleerde dus dat er een hooggerechtshof zou zijn om toe te zien op de eenheid van het recht in de eenheidsstaat Nederland. Dat “opperste gerechtshof” zou universele en finale jurisdictie hebben over alle fundamentele rechtsvragen en feitelijke vragen binnen de heerschappij van de nieuwe, gewijzigde, grondwet. Ongeveer zoals het “Keizerlijk Hooggerechtshof” dat in de tijd van Napoleon gehad had. Herinner, dat Van Maanen in het begin van de grondwetsberaadslagen gezegd had: lees overal waar “keizer” staat “koning” en overal waar “Napoleon” staat

“Willem”, dan zijn we eruit. Van Maanden wás raadsheer in dat hooggerechtshof geweest, hij kende het klappen van de zweep, hij had gezien dat het prima werkte. Als rechtseenheidsgarantie, tenminste. Verder had ook Napoleon hetzelfde idee gehad van de prealabele souvereiniteit, net als Willem: Napoleon had de keizerskroon dan ook in de Parijse Notre Dame<sup>63</sup> zelf op het hoofd gedrukt en niet aanvaard uit de handen van de Paus Pius VII, die dat met indolente waardigheid in vredesnaam maar aanvaard had. Wél had de Paus opgekeken, toen hij, na Napoleon gezalfd te hebben, zag dat deze ineens, rukkerig, uit de nedergezegen gestalte opkwam, zich rechte, kortbesloten naar het altaar waarop de kroon rustte stapte, vervolgens zich weer vóór Pius opstelde en de kroon tartend zichzelf op het hoofd had gedrukt. Al had hij later wel gevraagd aan Napoleon: waarom liet je me opdraven? Om je publiek te vernederen, als demonstratie dat ik je primaatschap niet aanvaard, dat zou het juiste antwoord zijn geweest. Enfin, David had het nóg mooi geschilderd: Pius kijkt niet al te verbijsterd op het gigantische doek<sup>64</sup>. Een “opperste gerechtshof”, dus. Dat zou

---

<sup>63</sup> Uiteraard niet in de kathedraal van Rheims. Daar waren de Franse koningen altijd gekroond. En Napoleon wilde ook liturgisch en ceremonieel aangeven: er breekt nu een nieuwe tijd aan. Mijn souvereiniteit is niet die welke de Capets claimden.

<sup>64</sup> Pius heeft wel opgeworpen dat Napoleon wél de zalving aanvaardde uit zijn handen. Daarmee had hij toch aanvaard dat de Paus juridictioneel hem de macht moest toestaan, toedelen of overlaten? Dan had hij de zalving niet moeten toestaan. Maar Pius ging verder op deze eigenaardige inconsistentie niet in. Maar die zalving betekent inderdaad “bevoegdheidsoverdracht”. Daarom wordt een bisschop altijd wel gezalfd met chrisma door een bisschop en een priester, bij diens wijding, niet. De bisschop onderwerpt zich middels de zalving aan de kerkelijke hiërarchie en aanvaardt het primaatschap van Petrus, krachtens welke hij zijn bisschoppelijke jurisdictie (*de potestas jurisdictionis atque ordinis*) krijgt. Bij de priester is zo’n jurisdictie-overdracht niet aan de orde. De bisschop legt hem de handen op en aanvaardt hem als zijn gehoorzame zoon. Jurisdictie krijgt de priester pas bij een pastoorbenoeming, binnen zijn parochie. Maar die is lokaal en nooit eigenstandig, daarom is hier zalving niet nodig. Pius had er een punt van kunnen maken. Hij was deerlijk verontwaardigd. Maar hij beperkte zich ertoe te eisen dat het incident niet in de *Moniteur de l’Empire* zou komen. Het verslag moest daar slechts de kroning vermelden als feit, terwijl de Paus onder de klanken van het *Tu es Petrus* werd teruggeleid naar het aartsbisschoppelijk paleis. Dat laatste zou dan wijzen op het uitoefenen van de pauselijke universele jurisdictie en dát kon alleen die kroning zijn. Zie: Gaston Castella, *Geschiedenis van de Pausen*, geautoriseerde vertaling door Piet van Veen, Roermond/Maaseik: J.J.Romen & Zonen, 1950, pp. 347. Juist dit zelfde liturgisch incident, wie kroont?, was significant voor de keizerskroning van Karel de Grote. De Paus griste ineens de kroon uit de handen van Karel, die zichzelf wilde kronen, en drukte deze op het hoofd van de verbijsterde Karel, terwijl hij moeizaam klanken uitstiet. De Paus dan, Leo, wie men de tong had uitgerukt kort te voren tijdens de woeste volksoptocht tegen het wanbeheer van curie en paus, waaraan Karel hem kwam onttrekken. Karel was op verzoek van Leo gekomen. In 800. Die had besloten zichzelf te kronen. Want Karel wilde nu juist niet het universele wereldlijke primaat van Leo erkennen. De grote ster in de porfieren vloer van de portico van de Sint Pieter, waar deze kroning wordt herdacht, herinnert eigenlijk aan een jurisdictieconflict en niet

zo'n vijfde kamer bevatten (zie 3.9.), maar dat stond niet in het artikel over dat hof. Maar daarnaast zou er niet nog een andere "hoogste rechter" zijn – dat zou ook met de rechtseenheidgarantie niet verenigbaar zijn. Dat hof werd "Hooge Raad der Nederlanden" genoemd<sup>65</sup>. Wéér een *invented tradition*. Zo'n Raad was er geweest, voor 1795, voor de Bataafsche omwenteling, die belachelijke vertoning. Maar dat was een *gewestelijk* hof geweest, voor Holland en Zeeland. Een hof van hoger beroep. Een dat ook maar beperkte rechtsingang verleende. Geen rechtseenheidvoorziening voor de Republiek. Heel handig was deze benaming dan ook niet. Ze deed te veel aan de veelbesproken oude Republiek denken, met zijn machtsursurpatie ten detrimente van Staats-Brabant, als wingewest dat een soort katholieke kolonie was geweest voor de Staten van Holland. Niet slim om de Belgen, die als katholieken toch al zo gevoelig waren als een preutse jonge juffrouw voor haar eerbaarheid, op te zadelen met die naam. Dan had men deze Raad ook wel "De Groote Raad van Mechelen" kunnen noemen en dán had je de Hollanders eens moeten horen. Maar tact was nooit de sterkste kant van beide heren die de beginstemming intoneerden van het ongelukkige nieuwe rijk: Willem schoffeerde aan de lopende band iedereen, Hollander of Belg en Van Hogendorp had zich wel erg in de kaart laten kijken met zijn leunstoel in de tweede kamer en zijn analogie aan Van Oldenbarnevelt, Johan de Witt en Schimmelpenninck. Allemaal lieden, koppig als een nurks, zelfingenomen en regeringsziek. Daar moest men bij de nieuwe leden van het *pays légal*, die net

---

aan een liturgische zalving, want Karel werd gruwelijk kwaad. Leo knielde wel neer om hem hulde te bewijzen, maar iedereen had gezien dat de paus Karel had gekroond, hetgeen Karel nu juist wilde vermijden. Je vraagt je af hoe Leo hem dat geflikt heeft, want hem waren óók de ogen uitgestoken. De woede van Karel wordt geboekstaafd door zijn chroniqueur Einhard. Zie: Peter de Rosa, *Stadhouders van Christus, De schaduwzijde van het Pausdom*, vertaald door Gerard Grasman (oorspronkelijk: *Vicars of Christ – The Dark Side of the Papacy*, Bantam Press 1988), Baarn: Uitgeverij Arbor 1990, p. 62. Napoleon was er daarom alles aan gelegen om zelf de kroon op het hoofd te zetten: hij wilde niet dat men zeggen kon dat hij die van het volk had gekregen. In het decreet van 18 mei 1804 werd wel verklaard dat Napoleon Bonaparte door dat decreet Keizer IS maar dat hij de regering daartoe KRIJGT van de regering der republiek door de senaat. Dat duidde tóch weer op volkssouvereiniteit. Dat wilde Napoleon beslist niet.

<sup>65</sup> Vijfde Hoofdstuk, Van de Justitie, Tweede Afdeeling, Van den Hooge Raad en de Regterlijke Collegien, art. 157: -- Er bestaat voor het geheele Rijk een opperste gerechtshof, onder den naam van Hooge Raad der Nederlanden, waarvan de leden door den Koning, uit eene nominatie, volgens art. 158 worden benoemd.

Napoleon waren ontwend, beslist niet mee aankomen. Deze Hooge Raad zou in ieder geval zo'n hoogste, centrale ambtenarenrechter zijn, die, rechtsprekend in naam des konings<sup>66</sup>, de ambtenaren zou disciplineren. Die vijfde kamer dus. Die zou dat doen. Welke ambtenaren? Rijksambtenaren, zeker, maar welke categorieën? Natuurlijk niet de schrijvers A, er waren grenzen, die vertegenwoordigden nu ook zo rechtstreeks het koninklijk gezag niet. Hoge ambtenaren, dicht bij koning en kroon. Maar we zitten in 1814, dan is nog niet duidelijk hoeveel hogere ambtenaren er moeten komen, daarover wordt nog nagedacht. De leden van de staten-generaal, de hoofden der ministeriële departementen, maar ook de gouverneurs-generaal in andere werelddelen. Dan verder de hoge ambtenaren met gelijke macht als die gouverneurs in de koloniën of bezittingen des rijks, de commissarissen van de koning<sup>67</sup>. Die moeten daar vervolgd worden voor ambtsmisdrijven. Hetzij van koningswege hetzij vanwege de tweede kamer. Maar het rijk is groot en wordt vermoedelijk nog groter. En Willem is beducht zijn greep te verliezen op lastige provincies of overzeese gebiedsdelen. Hij overweegt om districtscommissarissen in te zetten op provinciaal niveau en die zijn hoog genoeg om óók

---

<sup>66</sup> Art. 145 luidt: --- Er wordt alom in de Nederlanden regt gesproken in naam des Konings.

<sup>67</sup> Aanvankelijk was de redactie van het grondwetsartikel, dat de Hoge Raad als strafrechtelijke ambtenarenrechter introduceert anders, in de eerste Noordnederlandse grondwet van 1814. Dat had te maken met het feit dat de stellers meenden met één kamer van de Staten-Generaal te volstaan en verder met de mogelijkheid dat districtscommissarissen zouden worden ingevoerd, ter beteugeling van notoir lastige gwesten zoals Noord-brabant. Dat was art. 104 van die eerste grondwet. Dat luidde: --- "De leden van de vergadering der Staten-Generaal, de hoofden der ministeriële departementen, de leden van den Raad van State, de commissarissen van den Souvereinen Vorst in de provinciën of landschappen staan te regt voor den Hoogen Raad, wegens alle misdrijven in de waarneming hunner function began. Zij mogen deswegens nimmer in regten betrokken worden dan nadat door de vergadering van de Staten-Generaal daartoe uitdrukkelijk verlof verleend zal zijn." Op basis van de Londense Acht artikelen kon Willem zich al koning noemen, en verder stond toen vast dat België er óók bij zou komen, bij dat nieuwe Rijk. De Belgen wilden een eerste kamer voor hun invloedrijke adel. Willem wilde zo'n kamer ook, maar hij, omdat hij duchtte van een voornamelijk katholieke tweede kamer veel last te krijgen. In ieder geval was er nu dus niet één vergadering der Staten-Generaal, dus het artikel moest sowieso anders. En er kwamen nu veel artikelen bij in de grondwet, hernaummering was onvermijdelijk. Het werd nu een nieuw artikel 177, wat de rechtsingangeregeling betreft gelijk aan art. 104 van de oude grondwet. Art. 177-grondwet 1814 luidt: --- De leden der Staten-Generaal, de hoofden der ministeriële departementen, de gouverneurs-generaal of de hoge ambtenaren onder een anderen naam met gelijke magt bekleed in de koloniën of bezittingen des Rijks in andere werelddelen, de leden van den Raad van State en de commissarissen des Konings in de provinciën staan, wegens ambtsmisdrijven, ter vervolging van Koningswege, hetzij van wege de Tweede Kamer, te regt voor den Hoogen Raad.

gedagvaard te worden bij de Hooge Raad. Er is nog geen Generale Staf. Maar als die er is, dan zouden de chef daarvan en zijn sous-chef óók hoog genoeg zijn om gedagvaard te worden. Bij de Hooge Raad, natuurlijk niet voor een krijgsraad. De grondwet eindigt dus met vast te stellen dat bij organieke wet nog verder zal worden bepaald welke andere ambtenaren en leden van hoge collegiën wegens ambtsmisdrijven bij de Raad terecht zullen moeten staan<sup>68</sup>. Het procesrecht, dat zien we later wel. Als de Hollanders en Belgen beter aan elkaar gewend zijn.

### 3.12. De spanningen binnen het Vereenigd Koninkrijk

Het is hier niet de context om de oplopende spanningen binnen het koninkrijk te behandelen. Het gaat hier om de vervolging van ambtelijke corruptie. Daarbij spelen de volgende factoren een rol.

- De ministeriële verantwoordelijkheid. Was die er, was die individueel of collectief en was die strafrechtelijk of staatkundig of beide? En was de lagere ambtenaar dan (noodzakelijke) deelnemer? We zagen dat in Engeland deze drie vragen nauw samenhangen. Willem en Van Hogendorp zagen dat óók zo. Van Maanen dus ook en die werd in toenemende mate, als albestuurder van justitie, beeldbepalend. En weinig tactisch. Alweer zo'n zelfovertuigd mannetje.
- Als de ministeriële verantwoordelijkheid (ook) strafrechtelijk was, wat hoorde dan de rechtsingangprocedure te zijn? En als de lagere ambtenaar (noodzakelijke) deelnemer was van het ministeriële ambtsdelict hoorde die dan in die procedure te delen? Als die ingang bij of via de Hooge Raad der Nederlanden gevonden moest worden, wie zou dan daarom kunnen verzoeken? De volksvertegenwoordiging, de koning, de kroon, of de procureur-generaal bij die Raad? En als de vertegenwoordiging dat zou mogen doen, was dat dan

---

<sup>68</sup> Art. 178-grondwet 1814 luidt: --- De wet bepaalt welke andere ambtenaren en leden van de hooge collegiën, wegens ambtsmisdrijven, voor den Hoogen Raad te regt staan.



- bindend voor de procureur? En moest daarin dan een tenlastelegging staan? En hoe?
- Wie zou dan rechter zijn bij die Raad? Professionele raadsheren of een jury? De Belgen kozen voor het laatste. Elke raadsheer, ex professo oordelend, zou immers Rijksambtenaar zijn. Wel: Rijksambtenaren dienen niet over Rijksambtenaren te oordelen. Natuurlijk gingen Van Maanen en Willem steigeren bij deze jury-idee: dat was volkssouvereiniteit, vloeken in de hervormde kerk.

Niemand ontveinsde zich dat deze vragen van groot staatkundig belang waren. En complex. Ze zouden alle in het kader van de nieuwe algemene wet op de rechterlijke organisatie beantwoord moeten worden. Een ontwerp moest dus aanhangig gemaakt worden. Voorlopig had Willem andere katten te geselen. De katholieke geestelijkheid in België was rabbiaat weerbarstig. De getoogden waren letterlijk overal tegen en preekten tegen Willem en zijn ondernemingen van de kansel, elke zondag. Ze gaven een onderwijs om beroerd van te worden en verzetten zich tegen iedere concordataire verstandhouding met de Heilige Stoel. Dat had Willem nooit gedacht. Dominees waren zo lastig niet. De economie lag op zijn gat, hij moest de koloniën claimen en van administratie voorzien en een legerorganisatie opzetten. De vloot was een lachertje, de Napoleontische admiraal VerHeull had tot het laatste toe geweigerd de nog enigszins vaarbare fregatten aan Willem over te dragen. Er was een soort kreupele volksmilitie van twintigduizend man, gekleed in afgedragen Napoleontische uniformen en Londen had al gezegd: dáár doen we het niet voor. Dat is niet de militaire bufferstaat die we ons voorstelden. Waar zijn je grensforten aan de Franse grens? Waar zijn je garnizoenen? Waar is je mobiele veldleger met rijdende artillerie? Dat had nu echt prioriteit. Dat met die ambtenaren, dat ritselde hij voorlopig wel via zijn koninklijke besluiten. Waarbij hij natuurlijk uitging van zijn prealabele souvereiniteit. Dat hadden de Belgen best in de smiezen. En dat vonden ze driemaal niks.

### 3.13. De Belgische Revolte van 1830

De Belgische omwenteling overviel Willem helemaal. Er was wel voor onrust gewaarschuwd, maar dat het zó uit de hand zou lopen, dat had hij niet verwacht. Van Maanen óók niet. Het relletje in de Muntschouwburg leek redelijk opgefokt. Het was, dat was van den aanvang duidelijk, aangesticht door mensen die van Frankrijk het heil verwachtten, mede in verband met de daar geschiede staatkundige opstanden tegen de draai naar rechts die de Bourbonkoning Karel X dacht te kunnen maken. De leiders van de opstand waren politieke agenten uit Noord-frankrijk, veel aanhang leken ze in Brussel niet te hebben en daarbuiten zeker niet. Ze riepen wat leuzen en deelden geld uit, voerden geteisem dronken, maar heel duidelijke staatkundige aspiraties leken er niet te zijn. De overheid greep echter niet direct krachtdadig in. Ze stond maar te aarzelen en wilde overleggen, maar wist niet eens met wie dan. Het gepeupel merkte de koudwatervrees om geweld te gebruiken om de straatschenderij tegen te gaan. Het relletje groeide uit tot baldadigheden. Deze weer tot vernielingen van de huizen en bezittingen van de gezeten burgerij. De overheid deed nog steeds niets ook al brandden statige herenhuizen in het centrum tot de grond toe af en ook al werd er geplunderd. De burgerij, ziende dat de overheid haar eerste taak verzuimde: ordehandhaving, richtte burgerwachten op, die zich bewapende en dan in vredesnaam zelf maar overgingen tot rechtshandhaving. Die wachten werden geleid door Franssprekende notabelen die wat te verliezen hadden als dit nog lang duren ging, en dezen werden door de nood verenigd tot een tijdelijk commissariaat voor het publiek belang. Eindelijk voerde de koning troepen aan, maar die draalden, durfden niet door te tasten en werden bij de geringste tegenstand teruggeworpen op hun afwachtingstellingen buiten de stadspoort. De Prins van Oranje, de held van Waterloo, liet zich van zijn slechtste zijde zien, voerde nauwelijks het oppercommando en liet de boel versloffen. Dáár hadden de Belgen geen centraal gezag voor nodig, om dat te

doen gebeuren. Men wierf om troepen van buiten af, de trommel werd gehoord, en daar waren de Luikerwalen al onder Charles Rogier om onder de opstandelingen een juiste staatkundige wind te doen blazen. Een eigen koninkrijk, meer drukpersvrijheid, geen koloniale schulden van de Hollanders, want die hadden de Belgen toch niet gemaakt? Vrijheid, alleen de wet boven ons, alle macht aan het volk! Met veel jenever doet dat het goed, iedereen hoort wat hij eronder wil verstaan. Zo dijde de rel uit tot een staatkundige omwenteling: een autonoom rijk der Belgen op basis der volkssouvereiniteit. Van Praet diepte een aardig marslied op met veel gesnork over koning, wet en vrijheid, een vlag was zo gemaakt en een koning die dat allemaal wel tolereerde ook. Leopold had al lang genoeg gezicht naar een mooie troon van een rijk volk en hier was er dan een. De welgezeten industriëlen uit Gent en Antwerpen, de kooplieden en havenbaronnen zagen het met lede ogen aan, maar als Oranje dat allemaal maar liet gebeuren, wat verwachtte men dan van hén?

Er was ineens dat nieuwe koninkrijk. Terwijl de organieke wetgeving voor het Vereenigd Koninkrijk nog in volle ontwikkeling was. Het was immers een ingewikkelde en delicate zaak, om de delegatiebepalingen uit de grondwet adequaat in te vullen. Men was nu een tiental jaren verder en het legislatief complex stond nog in de steigers, al waren de contouren van het gebouw wel zichtbaar. De zuidelijke afgevaardigden haakten op den duur af, al duurde het even, en Willem zat nu met zijn torso's.

Maar Willem dacht: dit kunnen de garanten van Wenen, die mij dit koninkrijk toescheidden, niet nemen. De Engelsen met name niet. Ik doe precies wat die Londense acht artikelen mij opdragen. Ik voer de militaire weerbaarheid op, ik bevestig met forten, liniën en stellingen de zuidgrens, palend aan Frankrijk. Ik verinnig de staatsinstellingen en benoem Belgen op hoge posten. Ik behandel katholieken en protestanten volstrekt gelijk. Ik sluit een concordaat met de Heilige Stoel. Ik heb daar een ambassadeur. Ik investeer op

gelijke voet in de infrastructuur in beide gebiedsdelen. Het gaat de Belgen naar den vleze. Beter dan de Hollanders. Ze hebben vrij toegang tot het inmiddels immense koloniale gebied als achterland. Dan moeten de Engelsen bij te hulp komen, want dit is inderdaad een *casus foederis*. De Belgen verstoren de Europese harmonie. In de zin van het slotstuk van de Weense Akte.

Gelijk had Willem. Maar al was Londen gebonden, Palmerston voelde er niets voor de garanties na te komen. Dat Vereenigd Koninkrijk was té succesvol. Het zinderde van energie, vooral in het zuiden. Met een suffisante vloot, gedekt door oorlogsschepen op de Oost, zou Londen hier een geduchte concurrent hebben binnen tien jaar. Als de Indische buitengewesten vol ontwikkeld zouden worden, kon daar niet tegenop worden gebokst. De factorijen op de Afrikaanse westkust waren óók al veel belovend. Maar scheidden de zuiderlingen en noorderlingen, dan was dat amalgame ineens een veel minder geduchte concurrent. Want de Westerschelde was dan in haar mondingen Nederlands. En wie de Wielingen beheerste, kon Antwerpen afremmen of zelfs verlammen. Dat zou Noord-Nederland zeker doen, Amsterdam vlakte er al jaren op. Rotterdam was nog niets, maar dat kon komen. Werd de Borinage met zijn mijnenrijkdom Belgisch, dan had Noord-Nederland een structureel tekort aan kolen en zware industrie. Dat laatste zou het moeten ontwikkelen, maar dat zag Palmerston ze niet doen, daar boven die Moerdijk. Spoorwegen? Met die veengrond? Dacht van niet. Een nationaal spoorwegplan? Welnee. Te sloom. Te oudbakken. Maar dan was de ruggengraat van dat rijk gebroken en was Londen weer op voorsprong.

Willem was te rechtlijnig. Dat kon hij niet aan. Dat opportunisme van *perfidious Albion*. Hij had beter moeten weten: negen jaar lang hield hij het veldleger op mobilisatiesterkte in Noord-Brabant op hope dat Engeland zijn plicht zou doen. Hij ervoer de tussentijd als transitioneel. Het zou beteren. Dus richtte hij de wetgeving niet in op de staatkundige onherroepelijke scheiding die er al sedert 1831

aan zat te komen, ook volkenrechtelijk gezien. In 1831 had Londen genoeg van het gezanik<sup>69</sup>. Het dwong Willem de scheiding te aanvaarden. En wel terstond, hij was bijna failliet. De mobilisatie had gruwelijk veel gekost. De tweede kamer werd ervan in kennis gesteld, want het kende de financiële toestand nog niet: Willem had dat als een koninklijke kwestie achtergehouden, als voortvloeiend uit zijn opperbeheer van het krijgswezen. De ontsteltenis was groot. Wie aan de Hollandse portemonnaie komt, treft de Hollander in het merg van zijn ziel. Gauw, die scheiding, geen gezever. Dus gauw de grondwet aangepast en de organieke wetten afronden, kan niet verdommen hoe.

### 3.14. De institutie van een Hoge Raad als Cassatierechter in 1838

De tweede kamer was zeer ontstemd en paniekerig, in 1838, over de gevoerde politiek van Willem I, nu deze genoodzaakt alle details te openbaren, gewoonweg omdat hij anders géén credieten meer kreeg. De onmiddellijke demobilisatie was hoofdagendapunt. Verder moest openheid gegeven worden over de manier waarop het amortisatiesyndicaat was opgetreden om de militaire onkosten te verheimelijken op de Rijksbegroting. En verder hoe gemanipuleerd was met de Nederlandsche Handelsmaatschappij die verregaande investeringen had gedaan in België, waarnaar de aandeelhouders nu konden fluiten. De rechterlijke organisatie moest integraal worden herzien, met het oog op de nieuwe zuidelijke grenzen, want arrondissementen, zoals dat van Eindhoven, liepen oorspronkelijk dóór op Belgisch grondgebied. Verder waren er rechtsaanhingige gedingen en vervolgingen, begonnen onder de oude rechtsbedeling, daarvoor moest overgangsrecht komen. Ook de ressorten moesten hertekend. En verder moest de rechtsmacht van de Hoge Raad worden aangepast. Die werd, en passant, cassatierechter naar Franse trant. Hij

---

<sup>69</sup> De Britse officiële visie bij: C. White, *The Belgian Revolution*, London, 1836.

oordeelde alleen nog maar over rechtsschennis en vormverzuim begaan door de lagere rechter, dat was goedkoper. Een derde feitelijke rechtsingang in het veel kleinere Noordnederlandse rechtsgebied was niet nodig. Bezuiniging, dat was de slogan van het moment. Daarbij werd echter helemaal vergeten dat de Raad ook rauwelijks rechtsingang verlenen zou in Rijksambtenarenzaken. Die constitutionele voorziening bleef als *rara avis* staan in de grondwet. Slordig, maar als mensen in paniek raken gebeuren dat soort dingen en Engeland had Willem I peremptoir gesteld: hij had de nieuwe staat van zaken te aanvaarden in 1839, het geduld van de geallieerden van 1815 met hem was op. Deed hij dat niet, dan zou Engeland de uiterst voordelige schuldsanering die voorzien was in het Londens eindverdrag van 1830, waarbij de geallieerden de scheiding van België en Nederland geaccepteerd hadden als feit gaan herzien. Nu kwamen de Belgen te zitten met een schuldovername van 16/31 van de gezamenlijke staatsschuld vanaf 1795 van het koninkrijk. Maar als Willem I nu niet meteen toehapte, dan ging Londen dat veranderen, en dan zou hij een veel ongunstigere exitregeling moeten aanvaarden, want wat hadden de Belgen eigenlijk te maken met de dijkagekosten van de Bataafsche Republiek en diens koloniale schulden? Daar had Clancarty destijds geen punt van willen maken, maar er was nu een nieuw kabinet in Londen en dat vond die Willem I maar een lastige vent<sup>70</sup>. Palmerston ergerde zich al maanden aan Willem I; die was gewoon vergeten dat hij koning was bij gratie van de welwillendheid van de Engelse Kroon. Vooral de blokkade van de Westerschelde was hem een doorn in het oog: als hij Engelse oorlogsschepen naar Antwerpen wilde sturen dan dééd hij dat, daar had Den Haag niets van te vinden. Dus: tekenen, of het ging kosten! Geld was alles, voor Willem en de Hollanders, dus vooruit dan maar. Langdurig zeveren over de

---

<sup>70</sup> Ik volg de uiteenzettingen van Rolf Falter, *1830, De scheiding van Nederland, België en Luxemburg*, Tielt: Uitgeverij Lannoo 2005, pp. 211-230. Die 16/31 schuldovername was inderdaad voor de Belgen nauwelijks te pruimen, waar daar zaten ook de militaire kosten van de mobilisatie bij van 1831, dus de inleiding tot de tiendaagse veldtocht. Tegen de Belgische opstandelingen.

Hoge Raad was niet aan de orde en misschien kon die helemaal wel opgedoekt worden. Dat zou nog eens bezuinigen zijn, het rijk was nu toch zo klein. En cassatieberoep vanuit de koloniën, geen mens die erom dacht: weet je wel hoe lang zo'n zeilbrik daarover doet?

### 3.15. De invoering van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid in de GW-1840

Willem stond er gekleurd op bij de tweede kamer. Dat kwam er nu van wanneer men zo'n koning zijn gang maar liet gaan! Dat kwam door die protolegale fratsen van die man, die prealabele souvereiniteit. Gelukkig stond dat nergens, die prealabiliteit. Er was dus geen artikel nodig om dat idee te schrappen. De koning had gewoon de bevoegdheden die de grondwet hem toedeelde onder de kop "Van de magt des konings", kon het duidelijker? De koning moest dat kopje maar eens goed lezen. Die koning moest gewoonweg beter gecontroleerd worden, het was allemaal zijn schuld en dus die van zijn ministers. Goed, Willem was dan wel onschendbaar, maar die ministers niet en dat moest maar eens in de grondwet, die nu toch herzien moest worden, uitgedrukt worden. Hoe doe je dat precies? Kernachtig, graag! Want je zag nu maar aan het amortisatiesyndicaat hoe belangrijk dat dat was. Wel: *de koning is onschendbaar. De ministers zijn verantwoordelijk*<sup>71</sup>. Die onschendbaarheid, dat was zondermeer een axiomatisch uitgangspunt van de grondwet van 1815; dat was daarin niet uitgedrukt<sup>72</sup>. In 1840 kon Thorbecke het nog niet doordrukken. Maar in 1848 werd de verantwoordelijkheid van de mede-ondertekenende minister inderdaad onbepaald uitgedrukt. Gaf de koning enig bevel dat tot staatkundige daden leiden moest, dan moest de minister medetekenen in het *contraseign*. Hij was dan

---

<sup>71</sup> Art. 73 grondwet-1848 --- De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.

<sup>72</sup> Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, aangehaald werk, p. 320; H.T. Colenbrander, *Ontstaan der grondwet*, II Vols. 's Gravenhage 1908, 's Rijks Geschiedkundige Publicatiën, kleine serie, Staatsuitgeverij, Vol II, pp. 134 vv.

mededeelhebber en noodzakelijk deelnemer. En op die basis was hij verantwoordelijk voor wat in het bevel stond en wat uitvoering daarvan moest meebrengen. Dat hadden ze in Engeland óók, zo'n beginsel, dus dat moest in Nederland nu ook maar uitgangspunt zijn. Dat was ook de gedachte achter de strafrechtelijke verantwoordelijkheid, die in de grondwet van 1840 werd uitgedrukt. Wat dat betekende, moest uitgewerkt worden. Natuurlijk in een wet in organieke zin, met medewerking van de tweede kamer uiteraard. In Engeland was die verantwoordelijkheid een strafrechtelijke, dat had Van Hogendorp al uiteengezet in zijn commentaar op de grondwet. Dus die bedoelde men. Dat Engeland daarbij die strafrechtelijke niet onderscheidde van de staatsrechtelijke en dat de strafwet in Engeland de "common law" was, dus mede omvatte de ongeschreven vage constitutie en alle staatsrechtelijke principes die daaraan pre-existent was, dat was niet duidelijk. Thorbecke wel, maar die was professor. Die had ervoor gestudeerd. Onder "strafrecht" verstond men in 1840 eigenlijk al automatisch, zonder het uit te drukken "het lijfstraffelijk recht" zoals omschreven in de Code Pénal. En daartoe beperkte de veel latere organieke wet zich dan ook. Toen de paniek die achter de wijzigingen van 1840 en 1848 was weggeëbd. Maar dát was niet het systeem wat men bij de grondwetswijziging van 1840 al wilde invoeren. Dat was veel te beperkt. Men dacht toen nog veel meer in de originele Engelse termen van "algemene strafrechtelijke aansprakelijkheid voor onstaatkundig gedrag". Die is er als gelden opgenomen worden via het amortisatiesyndicaat --- dus buiten de Rijksbegroting – ter bestrijding van mobilisatiekosten voor het veldleger onder Gilze-Rijen. Dat is in de Code Pénal natuurlijk nergens strafbaar. Maar de minister die dat doet weet heel goed dat de toeleg is de volksvertegenwoordiging te passeren om een status quo-politiek te kunnen volgen die Nederland isoleert in Europa. Zonder erin gekend te worden moet het Nederlandse volk ervan het gelag betalen, en redres zal het nergens kunnen vinden. Dát is zo'n aanslag op de politieke moraal, daarvoor moet die minister



bloeden. Dat is het Engelse systeem sedert 1783 en dat moeten we hier hebben. Daarvoor moeten openlijk de billen bloot als het gewone “gemeen overleg” tussen Kroon en volksvertegenwoordiging faalt. Dat was het idee. Thorbecke zag het. Maar niemand luisterde naar hem. Dat deed men eigenlijk nooit. Colleges, die wilde men niet krijgen van de Leidse professor. Van geen enkele professor trouwens.

Het nieuwe, kordate, grondwetsartikel moest uitgewerkt worden. Nog een heel karwei, want de Code Pénal had wel wat bepaald omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid. In het tweede hoofdstuk van Boek III, Titel I, waren de misdaden en wanbedrijven tegen de staatsregeling of de constitutie des rijks voorzien. In de tweede afdeling was de strafbaarheid voorzien van daden die de vrijheid aanranden: ambtelijke daden die een daad van willekeur plegen op te leveren waardoor inbreuk geschiedt hetzij op de persoonlijke vrijheid, hetzij op de burgerschapsrechten van een of meer burgers<sup>73</sup>. Beval nu een minister zo’n daad en weigerde hij, hoezeer daartoe tijdig en regelmatig aangezocht, die te herstellen, dan kon ook hij daarvoor strafbaar zijn. Dat stond apart in artikel 115 van de Code Pénal Napoléon, dus ook in het Nederlandse wetboek van strafregt, dat hier de systematiek van het Franse wetboek klakkeloos volgde<sup>74</sup>. In de delictomschrijving

---

<sup>73</sup> Art. 114 van de vertaling Bilderdijk luidde: “Wanneer een openbaar ambtenaar, een agent of in eenigen post aangestelde van de Hooge regering, eenige daad van willekeur en waardoor inbreuk geschiedt hetzij op de persoonlijke vrijheid, hetzij op de burgerschapsregten van een of meer burgers, hetzij op de staatsregeling van het Rijk (bevolen of gepleegd zal hebben), zal hij tot de straf van ontzetting van de burgerschapsregten [correctionele gevangenisstraf van één tot drie jaren, met of zonder geldboete van tien tot vijfhonderd gulden, en ontzetting van de regten, in art. 8 der Wet van den 29sten Junij 1854 (Stb. Nr 102) vermeld, van vijf tot tien jaren] veroordeeld worden.

Indien hij echter zijn bedrijf door het bevel van zijne hooger en in zaken tot derzelver gezag behoorende, en waarin hij hun volstreckte gehoorzaamheid verschuldigd was, regtvaardigen kan, zal hij van de straf vrijgesteld zijn, die in dat geval, alleen aan dengene die het bevel gegeven heeft, opgelegd zal worden.”

<sup>74</sup> Dit artikel 115 luidde: “Indien het een Minister is, die zulk eene daad als in het vorig artikel vermeld wordt, bevolen of gepleegd heeft, en hij, na de aanzoeken bij artikel 63 en 67 van het raadsbesluit van 28 floréal van het jaar XII vermeld, deze daden weigert of verzuimt, binnen de termijnen bij datzelfde raadsbesluit bepaald, te doen herstellen, zal hij met uitbanning gestraft worden.”

Dat artikel was niet mee toe te passen, want de raadsbesluiten waarnaar het verwees (van de Franse senaat) waren vervallen. Daarvoor kwam in de plaats de strafbaarstelling van de wet van 22 april 1855 Staatsblad 33 houdende regeling der verantwoordelijkheid van de Hoofden der Ministeriële Departementen. Die

werden senaatsbesluiten uit de revolutionaire periode genoemd, waarbij de minister aanzegging kreeg de daden te doen ophouden of te herstellen. Dat was obsoleet recht. Die strafbaarheid was niet meer geldig. In de plaats daarvan kon mooi die nieuwe ministeriële verantwoordelijkheid ingelast worden. De code pénal en de code d’instruction criminelle moesten toch helemaal herzien worden, ook wegens de afscheiding van België.

Bij de wet van 22 april 1855 Staatsblad 33 gebeurde dat eindelijk. Daarin werd de nieuwe ministeriële verantwoordelijkheid strafrechtelijk vertaald en ingelast in de Nederlandse versie van de code pénal. Als zelfstandige strafbaarstelling. Niet meer als noodzakelijke deelneming aan de bevelen van de koning en niet meer als variant van de commune deelneming, zoals medeplegen of samenzwering. En helemaal losgezongen van de voorliggende geschiedenis van art. 73 van de grondwet. Maar als amendering van het strafwetboek, met een bijbehorende strafvorderlijke pendant: de grondwet vorderde immers bij deze strafbaarstelling een *forum privilegiatum*. Dat moest dus weer ingelast worden, die aparte rechtsingangprocedure, in de Code d’instruction criminelle, die nog steeds provisioneel van kracht was. Ook hier dus geïnsereerde artikelen, los van de staatkundige voorliggende overwegingen. In art. 315 een voorziening voor een “voorlopige geregelijke instructie”<sup>75</sup>. Een raadsheer van de Hoge Raad zou rechter-commissaris moeten zijn. Een onderzoeksrechter<sup>76</sup>. Vreemd binnen een cassatie-rechtspraak, maar vanuit de voorgeschiedenis weer begrijpelijk. De procureur-generaal zou dan bij de Raad een gerechtelijk vooronderzoek vragen, te verrichten door de raadsheer-commissaris. Hij zou de officieren van justitie en de rechters-commissaris te noodzakelijke bevelen kunnen geven

---

strafbaarstellingen, genummerd art. 355 en 356, werden letterlijk overgenomen in het huidige wetboek van strafrecht van 1881.

<sup>75</sup> Zie de Veertiende Titel, *Van het regtsgeding voor den hoogen raad*. Het ingelaste artikel 315 luidde: --- In alle strafzaken, aan de kennisneming van den hoogen raad onderworpen, zal altijd eene voorloopige geregelijke instructie plaats hebben.

<sup>76</sup> Artikel 316 luidde: --- Deze instructie zal worden verrigt, op een requisitoir van den procureur-generaal, door een der leden van den hoogen raad, door denzelven tot dat einde te benoemen.

om de gerechtelijke instructies vanwege de raadsheer-commissaris te doen uitvoeren. En dezen zouden de politie de opdrachten en bevelen kunnen geven, als gold het een commune strafvordering<sup>77</sup>. Het ambtsmisdrijf zou bijna altijd uit de aard der zaak een voortdurend delict zijn, een delict dat de ongewenste toestand doet ontstaan van een bediening die niet correct is uitgevoerd. Zolang daartegen geen tegenactie, een *actio contrarius* wordt ondernomen, bestaat die situatie voort. Het voordeel daarvan is, dat die situatie dus ook steeds de stuiting van de (strafvorderlijke) verjaring teweegbrengt. Maar vandaar in de regeling uitgegaan wordt van een “ontdekking op heterdaad”, want zo’n delict blijft maar voortduren.

De ministeriële verantwoordelijkheid werd dus verder technisch helemaal behandeld als gold het een commune strafrechtelijke aansprakelijkheid van een verdachte. Dat gold ook voor de andere in de grondwet nominatim genoemde ambtenaren. Maar de procureur-generaal zou dan wél de bevestiging van de rechtsingang vragen bij de tweede kamer. Dat stond nu eenmaal in het hernummerde artikel van de grondwet over de strafrechtelijke vervolgbaarheid van ministers en kamerleden en zo<sup>78</sup>. Na de instructie zou hij de bescheiden aan de kamer overleggen en verlof vragen om de vervolging voort te zetten. De kamer zou dat verlof behandelen als gold het een commuun wetsvoorstel<sup>79</sup>. Zou de

---

<sup>77</sup> Artikel 317 luidde: --- Bij ontdekking van een misdrijf op heeter daad zullen de officieren van justitie, de hulpofficieren en de registers-commissarissen verplicht zijn al datgene te doen wat hen bij de wet, in dat geval in gewone zaken is opgedragen.

De officieren van justitie zenden de processen-verbaal en andere voorwerpen, in artikel 52 vermeld, onverwijld aan den procureur-generaal bij den hoogen raad.

Zoodra deze of een der advokaten-generaal zich op de plaats des misdrijfs bevindt, zullen alle de bemoeijngjen in de zesde afdeeling van den eersten titel vermeld, door dezen worden verrigt.

<sup>78</sup> Artikel 318 luidde: --- Wanneer er echter gronden zijn om een’ der personen, bij artikel 177 (thans 159) der grondwet opgenoemd, in regten te betrekken, ter zake van misdrijf in het uitoefenen van deszelfs functie begaan, zal de procureur-generaal, alvorens daartoe over te gaan, met overlegging der tot de zaak betrekkelijke bescheiden, zich schriftelijk wenden tot de tweede kamer der staten-generaal, en verzoeken dat aan hem door de vergadering der staten-generaal worde verleend het verlof in het tweede lid van het gemeld artikel der grondwet vermeld.

<sup>79</sup> Artikel 319 luidde: --- Op dat verzoek wordt bij de tweede kamer geraadpleegd op dezelfde wijze als ten opzichte van voorstellen van wet plaats heeft.

kamer het verlot weigeren, dan zou ze dat in een besluit neerleggen. Dat zou gezonden worden aan de procureur-generaal<sup>80</sup>. Maar zou ze verlot geven, dan zou ze – want ze moest het verlot immers behandelen als algemeen wetsvoorstel – het doorzenden aan de eerste kamer<sup>81</sup>. Die zou ook handelen alsof een algemeen wetsvoorstel inkwam<sup>82</sup>. Ze zou dus kunnen verwerpen. En dat besluit doorgeven aan de procureur-generaal<sup>83</sup>. Kwam het verlot bij die functionaris binnen, dan zou het strafrechtelijk onderzoek ten principale beginnen<sup>84</sup>. Hij zou weer om een raadsheer-commissaris vragen en doen overgaan tot een strafrechtelijke instructie, als gold het een commune zaak<sup>85</sup>. Dat dubbele verlot, dat was dan de verwijzing, die het lagerhuis zou doen bij een geval van verdenking van schennis van de constitutie. Een Napoleontische beschikking met een Angelsaksische boodschap. Zou de Hoge Raad oordelen dat de instructie volledig was, dat de verdenking inderdaad betrekking had op een delict en dat de “bezwaren” tegen de verdachte voldoende waren, dan zou de zaak naar de openbare terechtzitting van de Raad verwezen worden<sup>86</sup>. Dan zou de procureur-generaal op de verwijzing een acte van

---

<sup>80</sup> Artikel 320 luidde: --- Indien de tweede kamer het verlot weigert, zendt dezelve haar besluit, daartoe strekkende, aan den procureur-generaal.

<sup>81</sup> Artikel 321 luidde: --- Indien de tweede kamer het verlot verleent, zendt zij het ingeleverde verzoek met alle tot de zaak behorende stukken, benevens haar besluit, aan de eerste kamer.

<sup>82</sup> Artikel 322 luidde: --- De eerste kamer onderzoekt de zaak op dezelfde wijze als hierboven in artikel 319 van de tweede kamer is vermeld.

<sup>83</sup> Artikel 324 luidde: --- Indien de eerste kamer zich met het besluit der tweede kamer niet vereenigt, zendt zij het ingeleverde verzoek benevens de stukken aan den procureur-generaal terug, op de wijze hierboven in artikel 320 ten aanzien der tweede kamer gemeld, en geeft daarvan insgelijks kennis aan de tweede kamer.

<sup>84</sup> Artikel 323 luidde: --- Indien de eerste kamer zich met het besluit der tweede kamer vereenigt, zendt zij de voordragt en de stukken aan den procureur-generaal met een besluit, houdende: “De eerste kamer, gezien het besluit der tweede kamer van den ..., luidende ..., en zich daarmee vereenigende, verklaart dat de vergadering der staten-generaal het verlot tot het in regten betrekken van N.N. heeft verleend.” De eerste kamer geeft daarvan kennis aan de tweede kamer.

<sup>85</sup> Art. 325 luidde --- Zoodra de procureur-generaal het verlot zal hebben ontvangen, verzoekt hij bij den hoogen raad, met overlegging van het verlot, de benoeming van eenen raadsheer-commissaris, en deze gaat, onmiddellijk na die benoeming, over tot de instructie der zaak, overeenkomstig de algemeene voorschriften van dit Wetboek.

<sup>86</sup> Art. 326 luidde: --- Zoodra de instructie van eenig geding, aan den hoogen raad onderworpen, is afgelopen, brengt de procureur-generaal de stukken, benevens zijn requisitoir, onder inventaris, ter tafel van den hoogen raad.

Hij geeft daarvan kennis aan den beklagde op dezelfde wijze als bij het vierde en vijfde lid van artikel 120 is voorgeschreven.

beschuldiging moeten opmaken<sup>87</sup>. Dan zou voortgeprocedeerd worden, wederom volgens de commune strafvordering<sup>88</sup>. Zouden er medeplichtigen zijn, deelnemers dus, dan zouden die in diezelfde rechtsgang delen. Alleen zou voor hen geen accessoir verlof bij de kamers hoeven te worden gevraagd. De Hoge Raad zou arrest wijzen zonder hogere voorziening. De zaak tegen de Rotterdamse Senator Pincoffs en zijn mededader Kerdijk heeft gediend volgens deze wetsbepalingen. Daarom behandel ik die hieronder en detail.

Het is duidelijk dat de wetgever zich erop geconcentreerd heeft, te zorgen, dat deze rechtsgang mooi zou passen in de Code d'Instruction Criminelle. Het is ook duidelijk dat hij geen idee had wat de staatkundige portee was van wat hij aan het regelen was. Het was natuurlijk gek dat de eerste kamer óók gemengd werd in de verwijzing. En dat die kamer alsnog het verlof zou kunnen afwijzen, wat de tweede kamer al verleend had. Staatsrechtelijk rammelt er hier iets. In het Engelse systeem is het lagerhuis de enige verwijzende instantie. Dat is logisch: dat huis moet een vertrouwensband hebben met de minister(s). Het hogerhuis is de rechter. Dat wil zeggen: een commissie daaruit. Maar de eerste kamer in 1840, dat was zeker geen tweede soort volksvertegenwoordiging, maar dan een die beter gestudeerd had (zoals men tegenwoordig soms zou denken). Dat was een soort beveiligingsmechanisme voor de koninklijke macht. Willem I heeft steeds gedacht: de tweede kamer, die moet ik in de hand kunnen houden, lukt dat niet, dan is de adel in de eerste mijn laatste toevluchtsoord. Omdat hij dacht dat de tweede kamer voornamelijk of in meerderheid bevolkt zou zijn met katholieke Belgen, lag dat

---

<sup>87</sup> Artikel 333 luidde: --- Indien de hooge raad eindelijk bevindt dat tegen het feit eene lijf- of onteerende straf is bepaald en de bezwaren voldoende zijn, wordt de zaak naar de openbare terzitting van den hoogen raad verzonden, ten einde, na het opmaken van de akte van beschuldiging, overeenkomstig den vijfden titel, te worden beregt.

<sup>88</sup> Aldus artikel 334. Bijzonder procesrecht nog voor de Raad zelf: artt. 327, 328, 329, 330, 331, 332. De Raaad zou kunnen vinden, dat het feitencomplex geen misdrijf opleverde in de zin van art. 159 grondwet; maar dan zou hij kunnen verwijzen als het een commuun wanbedrijf of politie-overtreding zou kunnen opleveren. Aldus artikel 322 met aparte voorschriften over de verwijzingsopdracht.

weer voor de hand. Hij kon niet voorzien dat de Belgen weinig zin zouden hebben in het kamerlidmaatschap. En ook niet dat Belgen bijna niet te bewegen zouden zijn tot het aanvaarden van hoge ambtenaarsposten. Tenminste, niet in het begin.

Dus waarom dan, bij implementatie van de ministeriële verantwoordelijkheid die eerste kamer een rol krijgt bij de rechtsingangverlening is niet duidelijk. Kennelijk heeft de steller van het ontwerp gedacht met de gelijkstelling van het “verlof” aan een “wetsvoorstel” wetstechnisch lekker kort te kunnen zijn. Als dat zo is, blijkt eens te meer dat hij geen idee had van het doel van het wetsvoorstel omtrent de ministeriële verantwoordelijkheid. Het is ook duidelijk dat hij de oorspronkelijke connectie met het algemeen lijfstraffelijk Rijksambtenarenrecht, die Van Maanen en Willem zo dierbaar was, volkomen uit het oog verloren had. En dat hij iets aan het regelen was dat oorspronkelijk van Engeland zou zijn afgekeken, wat Van Hogendorp en Willem beiden steeds scherp voor ogen hielden, dat is bijna iedereen ontgaan. Het was dus een rare regeling. Een legislatief torso. Die meer niet regelde dan wel.

### 3.16. Het systeem van de Grondwet van Thorbecke in 1848

Thorbecke was wel een echte systeembouwer. Hij overzag dus goed, dat de inlas van 1840 een rare oplossing was<sup>89</sup>. Die het staatsrechtelijk probleem niet oploste. Maar die ook niet voldeed aan het idee van een centrale strafrechter voor de Rijksambtenaren. Ambtenaren moesten integer zijn, anders kon het Rijk niet functioneren. Die integriteit is hier het beschermenswaardig rechtsgoed. Als de Rijksambtenaar is afgetreden bestaat dat rechtsgoed uiteraard historisch voort. Dus die bescherming moet geboden worden óók als ná het aftreden van de minister, de

---

<sup>89</sup> Zie zijn *Proeve van herziening der grondwet volgens de Aanteekening van mr J.R. Thorbecke*, Leiden, 1840, en zijn *Aanteekening op de grondwet*, II Vols., tweede druk Amsterdam, 1841-1843, Vol II, ihb. pp. 185 vv. Zie verder over Thorbeckes systeembouw in deze tijd vóór de grote herziening van 1848: Jan Drentje, *Thorbecke, Een filosoof in de politiek*, Amsterdam: Boom Boeken 2004, pp. 324-363.

senator, de rechter of districtscommissaris blijkt hoezeer deze tegen hun ambtsbediening gezondigd hebben. Ook dan moet die integriteit de vereiste bescherming krijgen via het negatief sanctierecht en via een centrale strafrechter, een “ Allerhoogst Hof van Staat” dat dan apart alsnog bijeen geroepen moet kunnen worden om de inbreuken op die integriteit te vergelden en de ethische normen te heroriënteren. Dat Hof gaat dan zijn jurisdictie eventueel met terugwerkende kracht uitoefenen. Thorbecke legt de lat hierbij erg hoog. Het is een typisch Thorbeckiaanse integriteit. Lallen en stampen op zon- en feestdagen tast die integriteit onherroepelijk aan, het aanvaarden van een gouden pen bij de opening van een gemeentehuis door een ambtenaar van binnenlandse zaken, die namens de minister een oorkonde komt tekenen, óók. Dus Victor de Stuers, die als ambtenaar bij dat departement geregeld dat soort giften aannam, kon dan zijn biezen pakken, als het aan Thorbecke had gelegen. Terwijl Victor gewoonweg vond dat het hem toekwam, als hij met zijn hoge hoed en zijn geklede jas helemaal naar Oudewater kwam afzakken, als hij het daar duchtig gerestaureerde gemeentehuisje kwam heropenen, restauratie, waarvoor Victor zo krachtig de trom had geroerd. Victor zit er ook niet mee. Hij vindt helemàl niet dat hij iets onoirbaars doet als hij bij een oplevering van een restauratie oud kapiteelwerk meeneemt, hem aangeboden door bugemeester en wethouders van Maastricht, ter decoratie van zijn studievertrek aan de Haagse Parkstraat, vlak naast de rooms-katholieke Sint Jacob-de Meerdere kerk aldaar. Ook niet als dat werk een unicum is. Thorbecke zal er later als minister van binnenlandse zaken nog geregeld last van krijgen dat hij hier zo scrupuleus oordeelde. Het boek Prediker zegt het al: “Weest niet te rechtvaardig, want dat zal u ten verderve leiden<sup>90</sup>”. Men kan dat boek in de politiek beter nemen den voet ten lamp<sup>91</sup>, dan het boek Apokalyps. Maar wat

---

<sup>90</sup> De Statenvertaling geeft bij Prediker 7: 16: --- Wees niet al te rechtvaardig, noch houd uzelf al te wijs; waarom zoudt gij verwoesting over u brengen?

<sup>91</sup> *Verbum domini lucerna pedibus nostris*: het woord des heren zij een licht voor onze gang. Het adagium dat de Rijksuniversiteit Groningen voert.

Thorbecke bewoog is duidelijk. Hoge Rijksambtenaren moesten een voorbeeldfunctie hebben. Ze moesten behoren tot het weldenkend deel der natie. Ze moesten dus liberaal zijn. En dus neutraal. Als hoogleraar in Gent had hij gezien wat er gebeurt als Rijksambtenaren “kerk” en “staat” door elkaar gaan halen. Wat de gevolgen zijn als ze aan “*clientalismo*” gaan doen. Hij had het gepacteer van hoge adellijken, die inspraak hadden in de nieuwe administratieve voorzieningen die het koninkrijk behoefde, van dichtbij meegemaakt. Hij had gezien wat het gevolg was als deze personen gemene zaak maakten met een geestdrijver als De Broglie. Hem hoefde je niet te vertellen dat die vijfde kamer, die Willem wilde, noodzakelijk was. Hij wilde dat echter inbedden in een systeem met een scheiding der machten, volgens de trias-idee. Dat liet hij blijken in zijn aantekeningen omtrent de gewenste grondwet. Hij wilde dus niets weten van een prealabele souvereiniteit, waarvan alle koninklijke Willems hardnekkig uitgingen. Hij wilde gelijkheid der gescheiden en te scheiden machten onderling. Dus géén primaat van de politiek. Hij wilde verder niet, wat de Engelsen hadden: een kabinet dat lasthebber was van een parlementaire meerderheid. Hij wilde gescheiden verantwoordelijkheden. Dus een dualistisch systeem. Geen monistisch systeem. Wat de Engelsen hadden. Meermalen heeft hij er openlijk tegen gefulmineerd. Daarom géén regeerackoord voor hem. Zijn “wacht op onze daden” bij zijn eerste optreden als kabinetsleider in de tweede kamer was geen leuze. Het was een beginsel. Maar dan ook geen fractievorming in de kamer. Geen politieke partijen. Iedere afgevaardigde stemt naar zijn geweten en niet via fractiediscipline. Hij was het met alles in zijn leerling Victor de Stuers oneens, maar hierin vonden zij elkaar wonderbaarlijk. De kamer bepaalt of een Rijksambtenaar niet-integer gehandeld heeft. De kamer bepaalt de rechtsingang, niet de professionele rechter. Is die verleend, dan moet deze rechter zijn werk doen op basis van dat verlot. En dat kan nooit een Rijksambtenaar zijn, die rechter. Die moet bij loting aangewezen worden uit de kiesgerechtigden. Of die vijfde kamer, bij de Hoge



Raad, wordt op ad hoc-basis samengesteld uit drie verschillende gremia: ten eerste, rechters uit de Raad zelf, ten tweede Raden uit de Raad van State en ten derde leden van de Eerste Kamer. Dat voorstel werkt Thorbecke nauwkeurig uit in zijn “Aanteekening op de Grondwet”. Dat idee wordt overgenomen in 1844 door negen volksvertegenwoordigers, die deze kamer van bijzonder belang achtten, de bekende “Negenmannen”. Die middels een apart voorstel alvast een voorschot wilden nemen op de door hen zeer urgent geachte grondwetswijziging. Dat zou dan een “Bijzonder Hof van Staat” zijn, voor de hierbedoelde ambtsmisdrijven. Het zou alleen bijeenkomen bij een bijzondere aanklacht tegen een Rijksambtenaar, die *prima facie* gegrond geacht werd door de Hoge Raad. Dus dan wil Thorbecke eigenlijk de relatie met de tweede kamer, voor het vinden van rechtsingang, dóórsnijden. Kennelijk vond hij het toch te link om het aan de volksvertegenwoordiging zelf over te laten om dat “trekkermechanisme” tot ontbranding te brengen, vermoedelijk weer wegens de belangenverstrengeling van de verschillende Haagse politieke coterieën. Hij had met die clubjes al menige bezwarende ervaring opgedaan. Zijn dagverhalen aan Adelheid, zijn allerliefste madonnaatje in Leiden, wemelen van zijn grieven en invectieven tegen die groepjes. Thorbecke vond dat “Hof van Staat” absoluut nodig, maar hij wist het idee maar niet te slijten. Zijn ideeën verkopen, dat is hem nooit goed afgegaan. Notie van het noodzakelijk ingrediënt van de *human milk of kindness* heeft hij, overigens tot zijn verdriet, nooit weten te ontwikkelen. Dat heeft hij met meer profeten en kamergeleerden gemeen. Buys, overigens, de gezaghebbende staatsrechtgeleerde van iets later, moest weinig van deze optie hebben. Hij vond dat “Hof van Staat” of die vijfde kamer een *Sondergericht*. Het zou buitengewone rechtspraak bedrijven. En daarmee afbreuk doen aan de algemene geldigheid van het positieve commune recht over allen in den lande. “Hoe meer men” zo betoogt Buys, “bij de beoordeeling van misdrijven, door hooge staatsambtenaren gepleegd, aan de gewone regelen van strafrecht en strafvordering kan vasthouden, hoe meer

waarborgen dat de openbare meening vrede zal hebben met de te wijzen vonnissen.<sup>92</sup>” Het lijkt mij een redenering waarbij *demonstrandum* tevens *premissa* is.

Zo, met dat “Hof van Staat”, zou het systeem af zijn. Daar was veel werk voor nodig. Maar hard werken, dat kon Thorbecke wel. En zijn ambtenaren óók. Verder zou hij, dat was noodzakelijk, eerst eens de bezem halen door al die ambtenaren van de oude stempel, die niet doordeesemd waren van de liberale spirit. Die wel pacteerden met gewestelijke of private belangen. Die wel een kerk wilden bevoordelen boven een andere. De waren allen “corrupt”. Aldus Thorbecke. Men verstaat dat Thorbecke, de genie om te regeren in zich voelend, de hand naar de teugels van de staatskaros grijpt – naar zijn tekenende karakteristiek van Simon van Slingerlant, de raadpensionaris. En men verstaat ook, dat allen die zich door deze professorale zeloot bedreigd wisten, alles deden om hem die te ontrukken. De heftige aprilbeweging van 1853 veroorzaakte de deining, waardoor de koets wankelde en de koetsier van de bok viel. En daarmee zijn conceptuele regeling voor de vijfde kamer. Alles bijelkaar hād Thorbecke zijn ontslag niet hoeven aan te bieden. Willem III had zich niet aan de tekst gehouden die Thorbecke hem had geadviseerd bij het beantwoorden van een petitie van verontruste protestanten die zich niet wilden neergeleggen bij het herstel van de rooms-katholieke kerkelijke hiërarchie in Nederland. Willem hield zich vaker niet aan ministeriële instructies. De vraag was slechts: was de kamer genegen het vertrouwen in Thorbecke op te zeggen? Die vraag bleef onbeantwoord. Thorbecke had, ook in zijn systeem, die niet te stellen. Hij had haar af te wachten. Maar hij ging reeds op de koninklijke misprijzing. Hij snapte zijn eigen stelsel nog niet. Hij was niet de enige. Maar voorlopig had hij nog het beste inzicht. Zijn opvolger Van Hall, was een weerhaan. Die geloofde niet in

---

<sup>92</sup> T.J. Buys, *De Grondwet, Toelichting en Kritiek*, III Vols. Arnhem: P. Gouda Quint 1887, IIe Vol. p. 449.

systemen. En ook niet in integere ambtenaren. Dus waarom dan een vijfde kamer?

### 3.17. De ontwikkeling van de staatsrechtelijke parlementaire verantwoordelijkheid tot 1870

Thorbecke kreeg aldus de tijd niet om zijn systeem van ambtenarenrecht, mét die vijfde kamer, waar hij, terecht, zo aan hechtte verder te ontwikkelen. Het bleef bij een aantal conceptuele aantekeningen. Ondertussen stond daar het algemene kapstokartikel in de grondwet, onaangetast door de wijzigingen van het grondwetscorpus in het revolutionie-jaar-1848. Wél die Hoge Raad als *forum privilegiatum* voor ambtsdelicten van zeer hoge Rijksambtenaren in de schaduw van de koning opererend, in hun goudgegalonneerde frakken, maar niet een eigenstandig, op de ambtenarenpositie afgestemd lijfstraffelijk recht, geschikt en geëigend om de ambtenaren tot “integriteit” te conditioneren. Mét een aanduiding, ware het zelfs maar tentatief, waaruit die integriteit zou moeten bestaan. Het Rijksambtenaren-apparaat werd langzaam-aan opgebouwd in een inmiddels uitdijend Rijk in de “andere werelddeelen”, waar andere mores zouden gelden, onbekend aan Thorbecke, en waar de lange afstanden het zo moeilijk zouden maken om die “integriteit” af te dwingen. Want het zou heel, heel lang duren, voordat er een algemeen regeringsreglement zou zijn uitgewerkt voor de uitgestrekte Indische Archipel, waar die ambtsmores noodzakelijkerwijs aangevuld zouden moeten worden door plaatselijk gewoonterecht, de adat, vaak doordrenkt van de sharia --- waar in Nederland bijna niemand verstand van had en bijna niemand echt iets wilde weten. Uitzonderlijke geesten als de Indische specialiteit Snouck Hurgronje en zijn directe adepten niet te na gesproken. Het gold bijna als een bijzondere aanbeveling als een Gouverneur-Generaal kon gewagen niet veel van de “inlandse gewoonten” te weten, ook na jarenlange bezetting van de Buitenzorgse troon. B.C. de Jonge en Tjarda van Starckenborgh Stachouwer ontveinsden het gebrek

in hun kennis op dit punt niet en ze waren er de Nederlandse regering merkwaardig genoeg niet minder om. Ja, Van Mook, de luitenant-Gouverneur-Generaal, die had er wel enige notie van. Maar die opereerde in de deemstering van Nederlands existentie als koloniaal imperium. Die kon er weinig van in praktijk brengen.

Het lag dan ook voor de hand, dat de handhaving van de rechtsregels der ambtsintegriteit in onze parlementaire geschiedenis voor de eerste keer een onderwerp werden op de kameragenda in verband met deerlijke misgrepen in de sfeer van de Gordel van Smaragd: de kwestie van de circulatie van de koperen Indische pasmunt. Thorbecke, toen kamerlid, greep die affaire aan om de noodzaak voor een adequaat ambtelijk tucht- en strafrecht, mét bijbehorende bevoegdheden om te komen tot waarheidsvinding, wederom aan de orde te stellen. Hoe zou men in Indië kunnen onderzoeken via het defecte parket van een procureur-generaal bij de Hoge Raad te Den Haag wie gerommeld had met de aanbesteding van het aanmuntingsprogramma in Batavia? Hoe zou die functionaris een adequaat politieel onderzoek kunnen starten, op welke wettelijke basis en welke rogatoire commissies zou de raadsheer-commissaris uit die Raad kunnen doen en hoe? En wat betreffende een gerechtelijke plaatsopneming? De kamer wilde er niet van weten en liet de affaire stranden op politieke onwil: te veel hoge Haagse ambtenaren waren bij de aanbestedingen betrokken, tevelen hadden boter op hun hoofd, zou de aansprakelijke (voormalige) minister van koloniën vallen, dan zou hij een menige ambtenaren mét zich in zijn val meesleuren. Alsjeblief geen strafvorderlijke rechtsingang, want als men ambtelijk zou teloorgaan, dan ging men met zijn allen. Het kwam zelfs niet tot de gewenste enquête, als substituut voor de onvoldragen procedure bij het *forum privilegiatum*, dat een wijkende horizont bleek naarmate meer bezwend materiaal werd geopenbaard. En zo zou het steeds gaan, bij iedere zaak, waarin de ambtelijke integriteit van zeer hoge Rijksambtenaren inzet van geding was. Thorbecke mocht zélf

ervaren hoezeer aanklager en verdachte elkaar in deze constallaties binnen het politieke bedrijf in de ban hielden. In de zaak omtrent de Limburgse verkiezingsfraude, waarin uitstel van fiscale wetgeving beloofd scheen te zijn ten faveure van Limburg, en nog wel door de liberale grootmeester zelf, scheen hij onontkoombaar beschuldigde. Hier bleek de juistheid van wat de voormalig secretaris-generaal Harry Borghouts zich liet ontvallen op de televisie, toen hij bevraagd werd over de afwikkeling van de affaire-Demmink. Die beschuldigingen zullen nooit ten gronde onderzocht worden, sprak Harry, want dan gaat héél justitie ten onder. En het was niet toevallig dat nu juist Limburg de tweede locatie was waarin oninteger ambtelijk gedrag op het hoogste niveau een rol had gespeeld of scheen gespeeld te hebben. Limburg, die langgerekte provincie, wás nooit integrerend onderdeel geweest der Nederlanden, het had altijd een speciale volkenrechtelijke status gehad. Als het katholieke België scheen daar ambtenaren meer armslag vergund op het stuk van de ambtelijke ethiek, vooral in de gevoelige sferen van de liaisons met de hoge adel en de gezeten geestelijkheid. Nog in 1868 stond de status ervan juridisch niet vast, nog in 1918 was een afscheiding ervan ten faveure van België een realistische mogelijkheid. En men zou datgene wat de affaire-Van Rey is gaan heten nog altijd kunnen zien als een rudiment van de Limburgse adat, die, net als op Java, niet in kaart gebracht werd en daarom ambtelijk als terra incognita wel betreden kon worden maar niet benoemd. Reeds omdat die benoeming zou moeten geschieden door de betrokken hoge Rijksambtenaren. En die waren wel wijzer: *nemo tenetur prodere contra se ipsum*, een grondrecht welhaast waarvan de contouren door de Straatsburgse rechter evenmin nog steeds niet bevredigend in kaart zijn gebracht. Een groot aantal affaires zullen worden besproken. En steeds zal dit het euvel zijn: beschuldigde en aanklager behoren tot de zelfde beklemmende en beklemde coterie. Juist daarom had de jeugdige Thorbecke die vijfde kamer los willen maken uit de commune rechterlijke organisatie, juist daarom hadden de Belgen in de prille beginfase van het koninkrijk

er een jury bij willen halen voor de feitelijke  
daderschapsvaststellingen. En juist daarom kon de oudere  
Thorbecke later opgelucht ademhalen toen dat alles toch niet tot  
het wetsarsenaal was gaan behoren.

### 3.18. De hybride positie van de Hoge Raad van het forum privilegium

Als *politiek forum privilegiatum* is de Hoge Raad ook niet geschikt. En als hoogste ambtelijke corruptierechter zal hij altijd, per definitie, gepolitiseerd worden. Hij moet dat dus niet zijn. Niet zonder zeer bijzondere procesrechtelijke waarborgen. Waaronder de garantie dat de oordelende raadsheren niet behoren tot de gezeten coterie van hoge Haagse Rijksambtenaren. Die garantie is er nu niet. Willem I behoefde zo'n garantie niet, omdat hij de raadsheren zag als zijn willoze Rijksambtenaren die altijd gestalte zouden geven aan zijn protolegale souvereiniteit. In 1848 is aan die opvatting definitief een einde gekomen. Maar de regeling voor de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van hoge Rijksambtenaren is niet dienovereenkomstig passend gewijzigd. Begrijpelijk, maar toch, na zoveel jaren onaanvaardbaar. De Hoge Raad werd in 1838 ineens cassatierechter. Veel werd er niet over gezegd. Ook weer begrijpelijk, maar bij deze Raad in die beperkte jurisdictiekring, hoorde de beoogde vijfde kamer helemaal niet meer thuis. In 1999 werd de Hoge Raad en zijn Parket andermaal geherpositioneerd binnen de organisatie van de rechterlijke macht. Het Parket kwam los te staan van het commune, lagere Openbaar Ministerie. Het was daaraan niet hiërarchisch bovengeschiedt, maar stond er min of meer supervisiehoudend naast. De procureur-generaal kon geen lasten en bevelen meer geven aan de lager geplaatste leden van het Openbaar Ministerie, met opsporingsbevoegdheden bekleed: de officieren van justitie. En zij zijn het die beschikken over de afgeleiden van het publieke geweldsmonopolie van de staat: de strafvorderlijke dwangmiddelen als voorlopige hechtenis, inbeslagnemingen, huiszoekingen en de internationale

rechtshulpverzoeken, voor welke inwilliging de aanwending van dergelijke dwangmiddelen onontbeerlijk is. Door andere staten, uiteraard, maar wel ten verzoeken van die officieren. Om maar eens iets te noemen. Sedertdien is de positie van de Raad als grondwettelijk geborgd *forum privilegiatum* bij misdrijven door hogere Rijksambtenaren niet langer hybride meer te noemen. Die is onhoudbaar. Toch heeft het huidige art. 119 van de grondwet, zoals gewijzigd in 1983<sup>93</sup>, in contouren nog steeds dezelfde strekking als het oude artikel 175 van de grondwet-1814. Alleen is het aantal ambtenaarsranggen verminderd, dat genoemd wordt. Maar dan in hoofdzaak alleen maar vanwege de dekolonisatie vanaf 1945. Verder is in de toelichting verankerd dat de wetgever later nog in enige organieke wet ook andere ambtenaren kan noemen dan de leden der staten-generaal, de ministers en de staatssecretarissen., die voor berechting door de Hoge Raad in eerste en enige aanleg in aanmerking kunnen komen. Dat stipuleerde de oude grondwet uitdrukkelijk, maar nodig was dat niet. Daarom is die bepaling geschrapt<sup>94</sup>. Niet wegens herijking van de betekenis van het artikel als sluitstuk van de integriteitsvoorzieningen binnen het Rijksambtenarenrecht. Verder bepaalt het dat de genoemde Rijksambtenaren óók vervolgbaar blijven nadat zij zijn afgetreden. Dat was eigenlijk onder de oude regeling al vanzelfsprekend: Willem I, Van Maanen, maar ook Thorbecke wilden een regeling tegen Rijksambtenaren die hun constitutionele bevoegdheden misbruikten. Ook al is men niet meer in functie, dat misbruik blijft als rechtens relevant feit in stand. Het dient aanleiding te kunnen geven tot strafrechtelijke aansprakelijkheid. We zullen zien in het geval-Hasselman, dat daarover ook wel anders is gedacht, al speelde daarbij politiek opportunisme zoals steeds, een hele grote rol. Zie 6.3. hieronder.

---

<sup>93</sup> Het luidt: -- De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan terecht wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer.

<sup>94</sup> Kamerstukken II zitting 1979-1980, 16 164 (R 1147) nr 3 (memorie van toelichting), p. 7.

Het huidige artikel 119 van de grondwet waarborgt niet, als een hoogstpersoonlijk privilege, aan de vervolgte Rijksambtenaar dat hij alleen voor de Hoge Raad zal worden vervolgd. Het waarborgt de staat dat er steeds een competent forum is. Dat was ook de strekking van de voorgaande grondwettelijke voorzieningen over dit forum. De term *forum privilegiatum* is dus misleidend. De in te dagen persoon heeft maar één instantie tot zijn beschikking: hij kan niet in hoger beroep, hij kan niet om cassatie vragen. Een voorrecht geniet hij dus bepaald niet op basis van deze regeling alléén. Misschien wél omdat de media zich op de Raad storten en omdat de rechters geacht moeten worden getrokken te zijn uit de fine fleur der juristen, maar dat is niet het oogmerk wat de wetgever nastreefde. Hij wilde deze rauwelijkse concentratie van rechtsmacht omdat de integriteit van het Rijksambtenarencorps binnen de eenheidsstaat een bijzondere zorg was. Daarbij hoorde het risico van differentiatie van rechtspraak uitgesloten te zijn. Vandaar: één hoogste, centrale, rechter. Willem I en Van Maanen vonden dat de vorst steeds over een bevoegd tribunaal moest kunnen beschikken om mispassen tegen zijn protolegale souvereiniteit te bestraffen. Een dat recht zou spreken in naam van de koning, voor wie deze mispassen konden gelden als evenzovele *crimina laesae majestatis*. Misbruik van zijn souvereine macht. In 1848 is die opvatting niet veranderd. Alleen werd die souvereiniteit herijkt, zonder dat zulks in enig artikel in de grondwet omschreven werd, anders dan al in 1840 geschiedde door het korte: de koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk. Een aansluiting bij het Engelse recht, dat echter berustte op wanbegrip van wat dat recht op dat moment voor die verantwoordelijkheid precies inhield. Omdat men geen begrip had van het begrip van de “law” in het organische Britse constitutionele recht.

Aldus ving dat artikel 175 grondwet (dus later: 159 en thans 119) zijn odyssee aan door de Nederlandse rechtsgeschiedenis: wrak, lekkend en met verkeerde stuurinrichting. Het duurde lang, voordat het artikel systematisch afgezet werd binnen het beoogde



grondwettelijk bestel. Juristen vonden algemeen dogmatische beschouwingen over het staatsrecht niet nodig, het wees zich vanzelf en zou ook wel groeien. Handboeken over het grondwetsapparaat verschenen in de negentiende eeuw niet of nauwelijks; het apparaat werd wel besproken, maar dan in het kader van de algemene staathuishoudkunde, waarin de economie en de beoogde economische eindtermen die de staat behoorde na te streven de boventoon voerde. De staat werd immers vooral gezien als een nationale vrijhandelsassociatie, die de ondernemers de publieke openbare orde, rust en veiligheid en rechtszekerheid moest garanderen mitsgaders een zekere handels-infrastructuur. Maar een klassiek liberaal als Theodoor Buys zette het artikel toch af in een systematische behandeling van het staatsrecht, zij het dan artikelsgewijs. Het is zijn commentaar over de grondwet, dat grote autoriteit bezat in de tweede helft der negentiende eeuw, dat het artikel vat in een leerstellig betoog over het Nederlandse staatsrecht. Dat commentaar speelde een grote rol bij de toepassing van het artikel, ook later. En ook bij de niet-toepassing. We moeten dus kijken naar de positiekeuzen van Buys.

### 3.19. De opvatting van Buys

Buys staat heel dicht bij Thorbecke. Hij probeert diens bedoelingen, toen hij deze rechtsingangregeling in de grondwet handhaafde, zoveel mogelijk te verdisconteren<sup>95</sup>. Het is heel duidelijk, aldus Buys, waarom de grondwetgever in 1814 deze concentratie van rechtsmacht met deze rechtsinganggarantie wilde. Hij wilde de staatsregeling in veiligheid stellen. Buys zegt het niet, maar hier gebruikt hij “staatsregeling” als “samenstel van rechtsregelen waarop de rechtsorganisatie van de staat berust”. De “constitutional law of England” zoals Hallam die omschrijft. Dus óók de niet-grondwettelijke regelingen, die voor die organisatie van vitaal belang zijn. Het “grondwettig staatsrecht”. Dat was

---

<sup>95</sup> Ik volg nu: J.T. Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek*. III Vols, Arnhem: 1887 P.Gouda Quint, 1887, Vol. II, pp. 446-454. Ik geef zij opvatting kort weer en schuw de parafrase niet.

destijds broos. Het moest tegen politieke hartstochten worden veilig gesteld. Tegen de “machtige regeeringsinvloed” worden geborgd. Er was nog geen ministeriële verantwoordelijkheid en van een echt samenspel met de staten-generaal was nog geen sprake. De kans dat iemand de constitutie zou omverwerpen was groot, al zou daarbij de grondwet makkelijk in tact kunnen blijven.

Nu zou men denken: de grondwetgever heeft hier alleen aan politieke misdrijven gedacht. Misdrijven naar hun aard gericht tegen de regeringsvorm. Bij ministers die hun ambt misbruiken ligt dat voor de hand. Maar bij de andere gezagsdragers die het artikel noemt, niet. Niet in de constellatie waarin er ministeriële verantwoordelijkheid bestaat. Zoals in ieder geval ná 1868. De koning kan niets meer willen zonder contraseign. Waarom staan er dan tóch nog kamerleden in het artikel? Waarom moeten die aan de commune strafvordering onttrokken worden? En dat geldt óók voor andere hoge Rijksambtenaren die het artikel noemt. Die kunnen best ambtsmisdrijven begaan, zoals knevelarij of omkoping of verduistering van staatsstukken. Maar waarom dezen niet gewoon voor de commune rechter vervolgd, mét een opportuniteitsbeginsel, waarop art. 159 van de Grondwet inbreuk schijnt te maken?

Buys vindt het een slecht geredigeerd artikel, waarvan de oorspronkelijke strekking eigenlijk teloor is gegaan. Het had al lang aangepast moeten worden nu het politieke systeem zo sterk veranderd is na de aanvaarding van de ministeriële verantwoordelijkheid mét de vertrouwensregel. Groot bezwaar koestert hij tegen het feit dat de grondwet eigenlijk niet vergt dat het delict, waarover de Raad moet oordelen, blijkens de delictsomschrijving staatkundig van aard is én begaan is via de ambtsbediening. De grondwet eist helemaal niet dat er een oorzakelijk verband is tussen bediening en misdrijf en ook niet dat het tegen een staatkundig belang is gericht. Buys hanteert hier de negentiende eeuwse gangbare interpretatie van het begrip “politiek

delict”. Dat is een feit naar zijn objectieve strekking gericht tegen een staatkundig belang: de staatszelfstandigheid, de staatsonzijdigheid, de regeringsvorm, het staatshoofd, de ministerraad etc. Het motief is hier niet bepalend. Een algemeen feit, begaan met de intentie om een staatkundig belang te treffen, is geen politiek misdrijf. Niet in de zin van art. 159 van de grondwet. Wij zouden nu zeggen: Buys beperkt het begrip “politiek misdrijf” tot de “absolute politieke feiten” De commune misdrijven die gepolitiseerd worden door de beweegreden van de dader, de zogeheten “relatieve politieke delicten” vallen er niet onder.

Alle feiten die *tijdens* de ambtsbediening zijn begaan geven aanleiding tot de hierbedoelde bijzondere procedure. Een senator die brand sticht in de tuin van zijn buurman wiens huis daardoor in lichter laaie geraakt, zou dus berecht moeten worden bij de Hoge Raad. Een staatsraad die de huishit verkracht óók. Men kan dat gek vinden. Begrijpelijk is het wel<sup>96</sup>. De grondwetgever hechtte in 1814 aan de onkreukbaarheid van zijn Rijksambtenaren in de breedste zin des woords. Op hen mocht niets aan te merken zijn. Hij dachtte, dat lagere rechters misschien toch onder de indruk zouden zijn van de hoge rang van de ambtenaar, als beschuldigde voor hem verschijnend. Ze zouden bevreesd zijn voor hun carrière, als ze zouden veroordelen: wellicht zouden ze deze hoogmogende later nog tegenkomen. Daarom maar concentratie van rechtsmacht bij de Hoge Raad. Die raadsheren daar zijn aan het eind van hun ambtelijke loopbaan en hebben niets te vrezen. Alleen is het dan vreemd dat de grondwetgever zo’n beperkte groep Rijksambtenaren opsomde: waarom niet ook de leden der

---

<sup>96</sup> “Niet om den bijzonderen aard van de gepleegde daad werd dus de Hoge Raad tot oordeelen geroepen, maar om den hoogen rang van de personen, die zich aan eenige overtreding van de wet, hoe onbeduidend ook, mochten hebben schuldig gemaakt. Het was alzoo werkelijk eene soort van forum privilegiatum dat men hier ging invoeren, een privilegie slechts te rechtvaardigen, wanneer er reden mocht bestaan om te vreezen, dat een lagere rechter over de handelingen van zoo hooggeplaatste personen niet onpartijdig zou oordelen. Maar aangenomen nu dat de grondwetgever werkelijk voldoende reden had, om zich door dergelijke vrees te laten leiden tot eene altijd bedenkelijke afwijking van het beginsel der gelijkheid van alle burgers voor de wet, waarom dan die afwijking beperkt tot hen, die een van de vier bedieningen vervulden, welke art. 104 van de Grondwet noemde?” (Buys, ter aangehaalde plaatse, p. 448).

rekenkamer of die van gedeputeerde staten? Dat hij niet aanstonds aan lagere Rijksambtenaren heeft gedacht, is wel begrijpelijk. Die zijn niet zo goed in staat de rechtsorganisatie van het Rijk direct te bedreigen. Maar men mag zich afvragen of het daar nu in substantie toe moet beperkt blijven, deze constitutionele rechtsingangregeling. Waarom de grondwet nu juist deze Rijksambtenaren wél noemt en andere niet, is Buys onbegrijpelijk: er zit geen lijn in en geen rechtvaardiging. Dat de leden van de volksvertegenwoordiging genoemd worden, is begrijpelijk. In 1814 waren ze allemaal ministeriabel: de tweede kamer was voor de koning een soort proeftuin van potentiële ministers. En er was niets tegen het kamerlidmaatschap en het ministerschap te verenigen. Kamerlid en minister waren Rijksambtenaren, adviseurs van de koning. Ze voerden beide zijn koninklijke wil uit. Alleen had een minister daarbij een executief apparaat permanent tot zijn beschikking en het kamerlid niet. Maar nu de minister eigenlijk de wil van een kamermeerderheid moet uitvoeren en verondersteld moet worden dat te doen, tenzij de kamer het tegendeel doet blijken, is deze klakkeloze opsomming toch maar raar. Sedert de ministeriële eigenstandige verantwoordelijkheid bestaat ligt het niet zo voor de hand in dit verband ministers en kamerleden maar blootweg op één lijn te plaatsen. Er kán een diepe gedachte achter zitten, maar Buys is die niet zo duidelijk<sup>97</sup>. Gelukkig maakt de grondwet het mogelijk de opsomming open te breken. Limitatief is ze niet. Maar echt gelukkig vindt Buys het toch niet dat een simpel gelijktijdigheidsverband tussen ambtelijke kwaliteit en feit voldoende is. Ook de opdracht vanwege de kamers tot vervolging is niet doordacht: moet de tweede kamer dan een tenlastelegging formuleren? En wat als de eerste kamer die verkeerd vindt? Het is gewoon een beroerde regeling die zo snel mogelijk herzien moet worden.

---

<sup>97</sup> Buys, ter aangehaalder plaatse, p. 451.

Buys raakt hier verschillende snaren wier beroering dissonante tonen zullen veroorzaken. We zullen ze betokkelen bij de verschillende casus die de ontoereikendheid der regeling meer dan overtuigend aantonen. Buys maant de wetgever aan, deze te herstemmen. Maar hun wanklanken klinken voort, óók in de commune rechtsgang --- als die al bewandeld wordt.

#### **4. Enige casus uit de parlementaire geschiedenis**

##### 4.1. Het corruptie-motief betekenisbepalend

Nu behandel ik een aantal casus uit onze parlementaire geschiedenis, waarin corruptie van hogere Rijksambtenaren een rol speelde: actieve en passieve corruptie gelijkelijk. De corruptie bracht grote maatschappelijke onrust teweeg, mede en met name omdat een gepast forum ontbrak waarvoor het strafrechtelijk schuldverwijf terzake van die corruptie neutraal en distantief behandeld kon worden. Dat wil zeggen: lès van de politieke machtsstrijd van dat moment. Het was niet mogelijk het verwijf te bespreken zonder op landsniveau te politiseren met een regeringscrisis als mogelijk gevolg. Het was corruptie in de zin die Willem I en Thorbecke voor ogen hadden toen zij een *forum privilegiatum* wilden invoeren. Dat betekent dat het motief van de dader – degeen die corrumpeert of de vercorrumpeerde – gericht was op persoonlijk winstbejag of op persoonlijke lustbeleving. En dat laatste niet alleen in gesexualiseerde zin. Wraakbeleving, haatvoldoening, eigenrichting zijn ook lusten. En machtswellust per se óók. Maar dat motief moet er wel zijn. Daarzonder is geen sprake van de corruptie in juridische zin die zo'n forum rechtvaardigt. Machtsmisbruik dat door een bediening mogelijk wordt gemaakt wijst meestal op zo'n motief, maar het kan afwezig zijn. Het mag niet zomaar verondersteld worden.

##### 4.2. Het drama-Ries

Ik geef een voorbeeld van een casus waarin dat machtsmisbruik er was, de status van Rijksambtenaar bij de daders óók (twee ministers, de heren Van Schaick<sup>98</sup> en Oud<sup>99</sup>), maar niet dat motief. Ik doel op de geruchtmakende casus van de thesaurier-generaal L.A.Ries waarbij zowel de minister van financiën Oud als de minister van justitie Van Schaick beiden hun ambtsbediening misbruikten en wettelijke voorschriften schonden. Maar alles bij elkaar uit pure stommigheid en zonder er in enig opzicht beter van te worden. In tegendeel. Zonder hun optreden zouden ze er beter aan toegeweest zijn, hun positie als ministers was op geen moment bedreigd, ze beschadigden het landsbelang en benadeelden hun politieke aanzien en carrière. Ze wisten al snel dat ze fout zaten en

---

<sup>98</sup> Josephus Robertus Hendricus van Schaick 1882-1962. Katholiek politicus, aanvankelijk behorend tot de progressieve linkervleugel van de Rooms-Katholieke Staatspartij. Hij was, nadat Nederland tot de Volkenbond was toegetreden in 1920, voorstander van gematigde eenzijdige ontwapening en stond bezuinigingen voor op vloot en leger. Daarom stemde hij in 1923 tegen de Vlootwet die aanmerkelijke langetermijn investeringen vergde voor de opbouw van een slagkruisersmaldeel ter verdediging van Nederlands Indië. Hij deed dit tegen de strakke leiding in van monseigneur Willem Hubertus Nolens die fractievoorzitter was en spijkerharde afspraken had gemaakt in het regeerakkoord met de Anti-Revolutionaire Partij onder leiding van Hendrikus Colijn. Daardoor raakte Van Schaick gebrouilleerd met Nolens, die geen enkele tegenspraak dulde op dit punt. Pas na Nolens' dood in 1931 maakte Van Schaick kans op een ministerschap. Colijn bleef hem wantrouwen, hij bleef in Van Schaick een opportunistische dissident en ultramontaan zien. Colijn gaf aan de "gave gulden"-politiek, waarbij de gulden aan de gouden standaard bleef gekoppeld ongeacht de gevolgen voor de ruilvoet bij internationaal verkeer, de prioriteit bij zijn handelseconomische politiek. De hierna te bespreken Ries deelde deze politiek, maar de katholieken die worstelde met het immense en structurele werkloosheidsvraagstuk hadden grote bezwaren tegen deze beleidslijn. Colijn heeft Van Schaick en Aalberse steeds gezien als opposanten tegen zijn monetaire politiek; hij beschouwde het optreden van Van Schaick tegen genoemde Ries, die Colijns desiderata in Berlijn briljant borgde, mede in dat licht. Hij meende dat Van Schaick zijn positie als "baas" van het Openbaar Ministerie daartoe in die kwestie mede misbruikte.

<sup>99</sup> Pieter Jacobus Oud, 1886-1968. In 1917 als jongste lid tot de Tweede Kamer toegelaten als fractielid van de Vrijzinnig Democratische Bond, tot 1933 oppositiepartij, meestal tegenover confessionele coalities. Na 1946 namens de VVD lid van die kamer. Hij voerde een rigide bezuiningsbeleid om een sluitende begroting te krijgen als minister van financiën in het brede basis crisiskabinet Colijn 1933-1937. Aangezien dit beleid een actief conjunctuurbeleid door de regering onmogelijk maakte, ontstond een structureel werkloosheidsvraagstuk dat tot veel maatschappelijke onrust en onvrede leidde. De Rooms-Katholieke Staatspartij, als typische middenstandspartij, wilde zich hiervan dissociëren zonder het laken door te snijden met Colijn en zijn Anti-Revolutionaire partij. De katholieken wilden wel degelijk grote werkloosheidsprojecten zoals de SDAP die voorstond met "Het Plan van de Arbeid". Aangezien Colijns begrotingspolitiek samenhang met zijn monetaire Gave Gulden-beleid, wilden zij via het laatste het eerste ondermijnen: de katholieken begonnen het pleit te voeren voor consequente deflatie. Daarvoor zouden zij Ries willen offeren, die Colijns monetaire aspiraties te succesvol uitvoerde. Oud had eigenlijk weinig verstand van internationale monetaire vraagstukken en zag de val die de katholieken hem als rasbezuiniger via de aanval op Ries bereidden niet in. In de sleutelroman *Vrouw in de schaduw* van de schrijfster Dorinde van Oort (2006) zou dat één van de thema's zijn.

bleven uit prestige-overwegingen bij hun verkeerde beslissingen. Al probeerden ze natuurlijk achteraf op gekunstelde wijze toch te reconstrueren dat zij het landbelang voor ogen hadden gehad.

Ries leek een mens voor het geluk geboren. Alles kwam hem aanwaaien. Met gemak haalde hij in Groningen zijn meesterstitel en begon aan een duizelingwekkende carrière die hem op nieuwjaarsdag 1936 bracht tot de rang van thesaurier-generaal bij het ministerie van financiën, op tweeënveertigjarige leeftijd. Hij was dus beheerder van 's Rijks Schatkist en niet alleen voor lopende uitgaven uit de kleine kas. Op achtentwintigjarige leeftijd werd hij al ridder in de orde van Oranje-Nassau. Kort daarna werd Ries bevorderd tot officier in die orde en die van de Nederlandse leeuw bleef ook niet uit, nog vóór zijn veertigste. Hij gold als een briljant polyglot en onderhandelaar. Dat stak Ries niet onder stoelen of banken. En hij was joods. Dat verheimelijkte hij evenmin. Verder was hij openlijk homosexueel. In 1936 voerde hij in Berlijn moeizame transferonderhandelingen met het Duitse ministerie van financiën<sup>100</sup>. Hij boekte groot succes. Hij keerde

---

<sup>100</sup> Hij had marathonvergaderingen met de Duitse minister van financiën Hjalmar Schacht over de achterstallige betalingen van nazi-Duitsland aan Nederland, Schacht wilde alle harde, vreemde, valuta reserveren voor de opbouw van het Duitse leger. Schacht eiste een betalingsmoratorium of wilde betalen in Reichsmark-scheine, schuldbekentenissen of andere virtuele betalingsmiddelen. Ries wist goed wat Schacht op het oog had en waartoe Hitlers moratorium strekte. Ries was buitengewoon goed ingevoerd in de Duitse economie. Toen Schacht persisteerde, zegde Ries aan dat het Nederlands kabinet dan beslag zou leggen op de Duitse buitengaats verkerende handelsvloot en dat de conservatoire beslagaanzeggingen al aan de buitenlandse havenmeesters betekend waren. De latere minister van buitenlandse zaken Eelco van Kleffens merkt het in zijn memoires vol waardering op. Zie: E.N. van Kleffens, *Belevenissen*, II Vols., Alpen aan den Rijn: A.W.Sijthoff, 1980, pp. 260-264. In werkelijkheid gold het blufpoker. Colijn zou iets dergelijks nooit gedurfd hebben. Schacht was echter diep onder de indruk en deed onmiddellijk betalingen plaatsvinden. Dat kwam natuurlijk Colijns valuta-positie ten goede. Achteraf hebben sommigen bedacht dat Schacht daarom een val voor Ries deed opzetten in Den Haag. Schacht zou Ries hebben willen lozen in het onderhandelingscircuit en de Gestapo wist dat Ries in Berlijn zich flink deed gelden in het homosexuele circuit. Pro-Duitse krachten in het Haagse politiekorps schakelden de leugenaar Vermeulen in, die flink onder druk gezet werd, en zo raakte Ries onschadelijk. Het is een veel gehuldigde complottheorie. Feitelijk onderbouwd werd ze nimmer. Ze veronderstelt een sluwheid van toelag die mij nauwelijks aannemelijk voorkomt. Ries kende Vermeulen. Hij had Vermeulen thuis ontvangen. Hij was betrekkelijk goedgegelovig en naïef in de omgang met dit soort jongens. Al jaren. Zou Schacht daar dan ineens gebruik van hebben gemaakt, al in 1936, toen de Gestapo in Nederland nog niet zo actief was? Maar goed, je kunt niks uitsluiten. Den Haag heeft internationaal wel een zekere reputatie met betrekking tot het homosexuele circuit op de Denneweg en aan de Maliestraat en de daarachter gelegen Hooigracht. Van deze complottheorie gaat de regie uit van het Nederlandse toneelstuk "De Zaak-L.A. Ries" van de hand van Dick van den Heuvel, dat in oktober 1997 in première ging in "De Engelenbak" te Amsterdam. Zie verder:

terug naar Den Haag<sup>101</sup>. Hij bracht op 24 mei in de ochtend rapport uit aan minister-president Colijn en werd in de avond van zijn missie gedéchargeerd door de economische commissie uit de ministerraad. Hij keerde naar huis terug in het Benoordenhout. Daar kreeg hij telefoon: tegen hem was aangifte gedaan van ontucht in de zin van het toenmalig art. 248bis Sr, dat homoseksuele ontucht tussen een meerderjarige en een minderjarige verbod<sup>102</sup>. Het feit was een misdrijf, opzet of schuld was vereist voor de strafbaarheid. De dader zou de minderjarigheid van de wederpartij moeten hebben gekend of ernstige redenen hebben gehad om die te kennen. Het misdrijf zou door Ries meermalen begaan zijn, tezamen of alleen ten aanzien van zekere Henk Vermeulen. Deze had aangifte gedaan, met tal van bijzonderheden betreffende Ries en diens huisinrichting.

#### 4.3. Het politieële en justitieële optreden tegen Ries

Ries ging de andere dag naar de politie. Hij werd onheus bejegend door de commissaris maar nog niet in verzekering gesteld. De aangifte werd bevestigd. Maar het feitencomplex werd niet meegedeeld. Ries kreeg het advies naar de rechter-commissaris te gaan, die hem eveneens onheus bejegende en uitdrukking gaf aan de overtuiging dat Ries het wel gedaan zou hebben. Ries achtte het zijn plicht nu de minister van financiën, Oud, in kennis te stellen

---

René Zwaap, *Leo Ries gerehabiliteerd*, opgenomen in: De Groene Amsterdammer, woensdag 29 oktober 1997.

<sup>101</sup> Het feitenrelaas baseer ik in hoofdzaak op: E.W.Hensen, *Een welmenend cynicus, opkomst, val en eerherstel van Mr L.A. Ries*, Amsterdam: zonder jaar, vermoedelijk 1994, Uitgeverij Lubberhuizen, pp. 38-141. Uiteraard paraphraseer ik.

<sup>102</sup> Dit artikel is geschrapt bij de wet van 8 april 1971, Staatsblad 212. Het luidde destijds: “--- de meerderjarige die met een minderjarige van hetzelfde geslacht, wiens minderjarigheid hij kent of redelijkerwijs moet vermoeden, ontucht pleegt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren.” Zie: T.J. Noyon, *Het Wetboek van Strafrecht*, II Vols. Zesde druk bewerkt door G.E. Langemeijer, Arnhem: S. Gouda Quint - D. Brouwer en Zoon, Uitgevers in het Huis de Crabbe, 1954, deel II, p. 208-209. “Dit artikel, oorspronkelijk bedoeld als “verleidingsartikel” en bestemd om hen te treffen die, niet meer tot de jeugdige personen behorende, van jeugdige personen van hetzelfde geslacht misbruik maken, heeft zo als het geredigeerd is een veel ruimere betekenis. Immers het element van verleiding is in de omschrijving van het misdrijf niet te vinden. De meerderjarige is strafbaar wegens het enkele feit, de minderjarige blijft straffeloos, een en ander geheel onafhankelijk van de vraag door wie het initiatief is genomen, door wie meer actief wordt opgetreden.”



van zijn situatie. Deze reageerde slechts met de mededeling dat hij zich op zijn beurt verplicht voelde zijn ambtgenoot van justitie Van Schaick te informeren. Ries keerde weer huiswaarts. In de avonduren werd hij door de politie gearresteerd in vervolgens in verzekering gesteld. Hij kreeg wel eerst de gelegenheid met de officier van justitie te bellen en met Oud. Die overlegde met Van Schaick en stelde Colijn op de hoogte. Hij belde Ries terug. Hij zei niets te kunnen doen omdat “er feiten schenen te zijn”.

Ries werd de andere dag naar het huis van bewaring gebracht, op 26 mei. Hij werd voor de rechter-commissaris gebracht die wederom deed blijken van de schuld van Ries overtuigd te zijn. Ries kreeg nu het aangifte-relaas te horen. Hij ontkende. Ries werd in bewaring gesteld. Oud schorste de thesaurier-generaal. Voorlopig, “hangende het onderzoek”. De geijkte formule.

De 27<sup>e</sup> mei brak het perstumult over de arrestatie van de thesaurier-generaal los. Van hem en nog een andere hoge ambtenaar, de raadadviseur van het departement van justitie Fruin, werden zoveel details vermeld dat geen twijfel meer kon bestaan over de identiteit van de verdachten. Ries zou hebben bekend. De pers werd steeds explicieter over feiten en personen. Een ware hetze tegen homoseksuelen, niet helemaal ongebruikelijk in het interbellum. De hele loopbaan van Ries werd nu in het teken van homoseksuele ontuchtigheden verklaard. Hij had datgene wat hij bereikt had, alleen maar via een homoseksueel circuit in de maatschappelijke bovenlaag van de Haagse diplomatiek wereld weten te bereiken. Hij was goochel, listig en sluw en zonder scrupules, een valse nicht. Opvallend is dat Oud zich ook aldus uitliet in de pers, zich baserend op dossierstukken uit het lopend strafvorderlijk onderzoek. Ries ontveinsde zich niet dat zijn loopbaan en maatschappelijke positie onherstelbaar verwoest waren. Zo was het.

Ter gelegenheid van de verlenging van de bewaring stelde de Haagse raadkamer Ries in de gelegenheid tot uitvoerige verweren. De kamer gelastte nader verhoor van Vermeulen. Die begon te aarzelen en kwam terug op bepaalde belastende verklaringen. Op 3 juni werd de onmiddellijke invrijheidstelling van Ries gelast. Het eerste bevel tot inbewaringstelling was niet ondertekend. Dat had de raadkamer meteen moeten zien. Maar verder waren er niet langer “voldoende bezwaren” tegen Ries, een inhoudsloze en geijkte formule. Ries keerde dus huiswaarts. Ook daarop stortten zich de media. Nu was het verhaal dat Ries niet had geweten dat hij met een minderjarige had te maken gehad. Met andere woorden: de feitelijkheid der ontucht werd wél aangenomen. Ries stelde nu alles in het werk om zijn onschuld aan te tonen. Hij vroeg zelfs een voorlichtingsrapport van een reclasseringsambtenaar over zijn persoon aan. Daaruit zou moeten blijken dat hij de persoon er niet naar was om de verweten ontucht te begaan. Wat Oud betreft: tevergeefs. Die had geschorst, wel voorlopig, maar gaf al blijk zijn thesaurier-generaal zo gecompromitteerd te achten dat hij niet langer te handhaven was. Oud had al eerder in het openbaar zijn afkeer van homoseksuelen doen blijken, maar ook van het standpunt dat men in de contacten met het buurland Duitsland op staatsniveau niet van joden moest gebruik maken. Hij was daarin niet de enige op dat moment: de minister van buitenlandse zaken De Graeff had daarvan ook gewaagd, maar dan ten laste van Hirschfeld<sup>103</sup>, een ongehuwde jood die ook bij

---

<sup>103</sup> Hans Max Hirschfeld, 1899-1961. Hij studeerde economie aan de Economische Hogeschool te Rotterdam en promoveerde aldaar. Hij werd uitgezonden naar Nederlandsch Indië, maar werd al spoedig als jong talent voor het moederland gedoodverfd. De Rooms Katholieke minister Verschuur in het crisiskabinet Ruys de Beerenbrouck zocht hem in 1931 aan als directeur-generaal van het nieuw gestichte ministerie van Handel en Nijverheid. De benoeming baarde mede daarom groot opzien omdat Hirschfeld Jood was, ongehuwd (hij woonde in het Benoordenhout met zijn zuster samen aan de Breiterlaan) en voorstander was van een actieve conjunctuurpolitiek van overheidswege met een protectionistische monetaire politiek als sequel. Als Ries presenteerde Hirschfeld zich zeer zelfbewust wat destijds als eigendunkelijk werd ervaren. Aanvankelijk trokken Ries en Hirschfeld tezamen op. Maar gaandeweg zou Ries hebben ingezien dat Hirschfeld veel te veel gefixeerd was op de economische belangen van Duitsland. Ze distantieerden zich van elkaar. Ook Hirschfeld werd gebrandmerkt als actief homofiel, maar zulks in het Haagse circuit niet erg succesvol, aangezien tevens bekend was dat hij een intieme relatie had met een secretaresse van zijn directoraat, wat, overigens, in katholieke en protestantse kring ook zeer gegispd werd. Na de Duitse inval werd Hirschfeld waarnemend secretaris-generaal van het departement van Handel, Nijverheid en Scheepvaart en voerde hij een collaboratiepolitiek op handelseconomisch vlak met

handelseconomische onderhandelingen met nazi-Duitsland betrokken was<sup>104</sup> en Van Schaick had ook van gelijke gevoelens doen blijken. Van Schaick was lid van de Rooms-Katholieke Staatspartij en daarvan was zulks te verwachten. Van de alleen zaligmakende moederkerk was in dit tijdsgewricht niets anders te verwachten dan een geharnaste verwerping van iedere homosexualiteit, ook die, waaraan verder geen sexuele gevolgen werden gegeven. Een Rooms Katholiek kamerlid dat dat standpunt niet onvoorwaardelijk bijtrad hoorde niet in de Rooms Katholieke Staatspartij thuis. En rooms-katholiek minister kon men slechts zijn, in deze veertiger jaren, met goedkeuring van die partij. Aalberse<sup>105</sup>, de fractievoorzitter, maakte in deze periode geen

---

de Duitse bezettingsautoriteiten. Dit werd Hirschfeld na de bevrijding zeer kwalijk genomen; hij werd dan ook korte tijd geschorst in zijn ambtsbetrekking door de zuiveringsautoriteiten. Aangezien overduidelijk was dat Hirschfeld grote verdienste had gehad voor de instandhouding van een min of meer eerlijke voedselverdeling tijdens de laatste bezettingsjaren kon een eerder aangezegd ongevraagd maar eervol ontslag niet in stand blijven. Wel werd Hirschfeld, kort daarop hersteld in zijn ambtsbetrekkingen naar Indonesië gezonden, om daar de luitenant-gouverneur-generaal Van Mook terzijde te staan bij de afwikkeling der dekolonisatiepolitiek die Van Mook en Hirschfeld ongewenst doch onontkoombaar achtten. Hirschfeld was goed op de hoogte van de persoonlijke verhoudingen tussen Van Schaick, Ries, Oud en Colijn in de crisis-Ries en wist ook, dat van zijn vrijgezelle status een punt was gemaakt in die kwestie en wel met gelijk oogmerk. Het heette dat hij mede daarom naar Indonesië was afgevoerd. Arie van der Zwan, *H.M.Hirschfeld, In de ban van de macht*, Amsterdam: Meulenhoff BV, 2004, ihb pp. 26-31 over de verhouding met Ries, schetst Hirschfeld als een kille autocraat die bereid was Nederland economisch volkomen uit te leveren aan Duitsland, vanaf het moment van zijn aanstelling in 1931, via een voortgezet beleid van volkomen handeleconomische en monetaire vervlechting. In 1939 zou dat eigenlijk al bereikt zijn. Hirschfeld deed dat om zeker ervan te zijn dat hij als *Ehrenjude* later gevrijwaard zou zijn voor deportatie en de verdere gevolgen van dien. Hij was daarom ook en detail op de hoogte van Hitlers aanvalsplannen in mei 1940. Hirschfeld bestreed daarom Ries, want deze frustreerde de door Hirschfeld beraamde integratie. In ieder geval staat vast dat Hitlers aanvalsplannen al in november bekend waren in Brussel en later in Parijs en Den Haag. De Duitse Generale Staf had echt de facilitatie door Hirschfeld niet nodig om deze agressie mogelijk te maken. Men vertrouwde wat dat aangaat terecht op de nalatigheid en goedgelovigheid van de Nederlandse regering en haar legerleiding.

<sup>104</sup> Zie: Meindert Fennema en John Rhijnsburger, *Dr. Hans Max Hirschfeld, Man van het grote geld*, Amsterdam: Bert Bakker 2007, pp. 66-102.

<sup>105</sup> Petrus Josephus Mattheüs Aalberse, 1871-1948, minister van Arbeid in het eerste kabinet-Ruys de Beerenbrouck 1918-1922 en in het tweede kabinet van dezelfde signatuur (1922-1925) minister van Arbeid, Nijverheid en Handel. Nadien weer kamerlid voor de Rooms Katholieke Staatspartij. Nadat Nolens was teruggetreden fractievoorzitter en partijleider; na april 1936 voorzitter van de tweede kamer, waarna hij in 1938 lid van de Raad van State werd. Ook Aalberse was tegenstander van Colijns gave gulden-politiek en het streven naar een sluitende begroting; ook hij bepleitte actief overheidsingrijpen via een consequente deflatiepolitiek. In 1935 had Colijn van dit wederstreven zo genoeg dat hij de rooms-katholieke kamerfractie eigenlijk om een motie van vertrouwen vroeg, een figuur die het Nederlandse staatsrecht nog niet kende. Aalberse stelde een dergelijke motie niet voor, maar deed uitkomen dat als een andere fractie haar zou hebben voorgesteld, hij tegen zou hebben gestemd. Terstond beëindigde Colijn de beraadslagingen in de kamer en vroeg de koningin zijn ontslagaanvraag in overweging te nemen.

geheim van zijn afkeer van homoseksuelen en joden<sup>106</sup> al had hij ze niet in zijn directe kennissenkring. De andere ministers – De Graeff en Oud -- twee waren van vrijzinnig liberale huize en daarvan viel het op.

Het gerechtelijk vooronderzoek werd voortgezet. Vermeulen werd gaandeweg ontmaskerd als pathologische leugenaar. Van zijn beschuldigingen bleef zo goed als niets over. De rechter-commissaris bleef echter merkwaardig hardnekkig op de zaak zitten. Het was uiteindelijk het Openbaar Ministerie dat besloot dat van verdere vervolging tegen Ries moest worden afgezien. En ook van die tegen de medebeschuldigde hoge ambtenaar van het ministerie van justitie.

#### 4.4. Het optreden van de ministers

De vraag was nu uiteraard: wat gaat de minister van justitie nu doen? En wat Oud? Komt hij terug op de schorsing, toch een voorlopige maatregel? Geeft hij toe dat hij zich door vooroordelen heeft laten leiden? Krijgt Ries eerherstel en een hoge aanstelling elders wat toch in de macht van het ministeriële drietal moet hebben gelegen: bijvoorbeeld een gezantspost elders, waar hij een nieuw leven kan beginnen. Is Van Schaick bereid de kamers in te lichten hoe het komt dat onmiddellijk tot zulk een draconische maatregelen vanwege justitie is overgegaan. Waarom zijn de aangiften-Vermeulen meteen voor zoete koek geslikt? Vermeulen was bekend als pathologische leugenaar. Ook bij de politie. Waren er méér bezwarende feiten dan diens enkele verklaring? En zo niet, weet de minister niet dat één verklaring geen toereikende grond kan zijn voor inbewaringstelling? Hoe komt het dat het politieke

---

Uiteindelijk moest hij daarop terugkomen omdat geen kamermeerderheid te vinden was voor een wezenlijk anders samengesteld kabinet dan het demissionaire.

<sup>106</sup> Zie: *Dagboeken van P.J.M. Aalberse, 1902-1947*, uitgegeven door J.P. de Valk en A.C.M. Kappelhof. Den Haag, Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, 2006, aantt. zondag 31 mei 1936, woensdag 3 juni 1936 en vrijdag 2 oktober 1936. Steeds is sprake van Joodse complotten om Colijn in discredit te brengen door hem in sexuele escapades te betrekken, een handigheid die zij tot grote vaardigheid hebbe ontwikkeld.

onderzoek onmiddellijk gelekt is? Hoe komen personaliën en individualiseerbare antecedenten op straat? Hoe komt het dat dat weken lang blijft doordiezen terwijl justitie beter weet? Wat betekent dan nog de aanwijzingsbevoegdheid van de minister? En is hij dan bereid maatregelen te treffen dat iets dergelijks – inmiddels een strafvorderlijk exces genoemd – niet meer kan voorkomen? Verder: de stukken van overtuiging waren kennelijk ter beschikking gesteld van financiën, nog tijdens de instructie. Oud had eruit geciteerd<sup>107</sup>. Hoe kon dat geschieden? Hoe kon het dat Oud ze eerder had dan de verdachte Ries? Hoe komt het dat Oud als feit aanvaardt dat onderhandelingen met Duitse politici niet gevoerd kunnen worden door joden die ook nog homosexueel zijn, terwijl de Duitsers dat voortdurend ontkennen en zich bedienen van een minister van financiën die zelf notoir homosexueel is? Enzovoort. Over met name de motieven van Oud, een vrijzinnig democraat uit de Vrijzinnig Democratische Bond (VDB), is later in de Vereniging voor Vrijheid en Democratie (VVD) uitvoerig nagekaart<sup>108</sup>. Daar zorgde overigens de directeur-

---

<sup>107</sup> Zie: boekbesprekingen in NRC/Handelsblad dd 19 november 1994, Harry van Wijnen, *Leopold Abraham Ries (1893-1962); Brein in ballingschap*.

<sup>108</sup> Zie: H.J.L. Vonhoff, *Bewegend Verleden, een biografische visie op prof. Mr. P.J.Oud.*, Alphen aan den Rijn: Uitgeverij N. Samsom NV, pp. 71-72; Vonhoff komt er niet best uit. Hij is groot bewonderaar van Oud, die hij als stamvader van de VVD beschouwt. Oud heeft diverse eigenaardige steken laten vallen, juist als VDB-minister. De VDB bepleitte dat in het staatkundige levensbeschouwelijkheid, confessionaliteit, geloof, seksuele oriëntatie en ras geen enkele rol van betekenis mochten spelen. In de benarde interbellaire jaren was dat een ruim, inderdaad liberaal, om niet te zeggen libertijns standpunt. Oud, eenmaal minister, maakte er echter niets van waar. Zijn VDB-collega H.P. Marchant, minister van onderwijs in het brede basis-kabinet Colijn, gaat halverwege de rit in het geheim over tot het katholicisme. Onmiddellijk laat Oud Marchant vallen. Oud maakt er zelfs een kabinetscrisis van: gaat Marchant niet weg, dan zal Oud gaan, nu de Rooms-Katholieke Staatspartij Marchant zal trachten te naasten: dan is het parlementaire meerderheidssteunpunt in de kamer weg. De Staatspartij had nog geen enkele beweging in die richting gemaakt, maar Oud laat zijn oude promotor Marchant al meteen coram publico vallen. Zie: P.J. Oud, *Het Jongste Verleden, Parlementaire Geschiedenis van Nederland, 1918-1940*, VI Vols., Assen: Van Gorcum & Comp. NV (G.H. Hak & Drs H.J. Prakke) Aan den Brink, 1950, Vol. V 1933-1937, pp. 172-202. Oud, vervolgens, maakt moeilijkheden over het jood-zijn van Hirschfeld in diverse economische delegaties naar Duitsland. Hij bemoeit zich in de meidagen met militaire aangelegenheden na het bombardement van Rotterdam, en dringt er bij de kantonnementscommandant, de kolonel Scharroo op aan, dat deze de stad onverwijd overgeeft. Hij laat zich geregeld in het openbaar op minzame wijze met de landvoogd, de Reichskommissar Seysz-Inquart zien, met wie hij bereid is gaaf samen te werken. Het maakt niet direct de indruk van een sterke anti-nazi-houding. En ook niet van de neutraliteit die de “Aanwijzingen” van regeringswege verstrekt voor de in een bezettingsperiode aan te nemen houding van Nederlandse ambtenaren veronderstellen. Mét de zeer betwistbare opstelling van Oud ten aanzien van de dekolonisatie van Indonesië in 1946-1953 maakt dat alles een niet al te liberale of libertaire indruk.

generaal Hirschfeld van het departement voor economische zaken, handel en nijverheid ook wel voor. Hirschfeld had wel reden sterke associaties met de persoon-Ries te duchten. In zijn na-oorlogse memoires komt hij er ook ruim op terug<sup>109</sup>. Wat Ries in persoon betreft, hij memoreert dat hij zich over diens behandeling sterk opwond. Maar geen woord over het onrecht dat hem, Ries, als jood en als homosexueel, werd aangedaan. Wél over de onjuistheid van diens *clearingspolicy*. Men kan, als Lou de Jong<sup>110</sup>, het er bezwaarlijk bij houden dat Hirschfeld nu eenmaal geen gevoelsmens was. Het ging hier toch om schending van rechtsstatelijke principes. Van Van Schaick, een orthodox katholieke politicus, aan de bangelijke kant en altijd beducht voor reputatieschade, was in dit opzicht geen andere lijn te verwachten. Het antisemitisme in de Moederkerk was in deze tijd virulent merkbaar. Daarom werd, achteraf, de houding van Antonius Asselbergs (pseudoniem: Anton van Duinkerken), een bekend katholiek emancipator, door tallozen zo geprezen: hij zorgde ervoor dat althans de katholieke krant “De Tijd” in deze periode wars bleef van antisemitisme. Dat was een opmerkelijke houding. Dat kwam in rooms-katholieke kring niet veel voor. Maar van de VDB mocht beslist anders verwacht worden. Oud had met Ries alleen te maken in diens ambtelijke hoedanigheid van thesaurier-generaal. Niet in diens hoedanigheid van Jood of homosexueel. Van homosexuele contacten door Ries – door Oud consequent “Riess” genoemd – met minderjarigen is in Den Haag nooit gebleken, al maakt Oud steeds toespelingen dat het tegendeel het geval zou zijn – hij spreekt steeds over de “betrokkenheid door

---

<sup>109</sup> H.M.Hirschfeld, *Herinneringen uit de jaren 1933-1939*, Amsterdam: Elsevier 1959, pp. 82 vv.

<sup>110</sup> L. de Jong, *Het Koninkrijk der Nederlanden in de Tweede Wereldoorlog, Deel 4 Mei '40-Maart '41, eerste helft*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1972, pp. 150-158. De Jong schetst hoezeer Hirschfeld zich placht te dissociëren van menselijke emoties, óók ten aanzien van de holocaust, over de toedracht waarvan Hirschfeld zich geen enkele illusie maakte. En stelt dan: anders had Hirschfeld zijn werk niet met vrucht kunnen doen. Een emotieloos bestaan faciliteert in het algemeen de menselijke levensgang ten zeerste, maar wordt maar zelden als aanvaardbare levenshouding gebillijkt, zeker ten aanzien van kardinale vraagstukken des tijds.

minderjarige jongens”<sup>111</sup> -- en dat Ries dat ook erkende. Uit de processen-verbaal waarover financiën beschikte (tegen de strafvorderlijke voorschriften in) bleek slechts dat Ries homoseksuele kringen frequenteerde, niet, dat daar minderjarigen door hem daarbij geduld werden en dus ook niet dat hij daarmee contact had in lichamelijke zin. De door Ries bevorderde betalingen door Duitsland in harde valuta en niet in inflatoire Reichsmarken – waarin Schacht had willen uitbetalen -- kwam zowel Ouds als Colijns financiële handelspolitiek met de centrale mogendheden ten goede: zij steunde hun “Gave Gulden”-politiek. Die verkrampd aan de gouden standaardisatie van deze munt vasthield, niettegenstaande de aperte ruilvoetverslechtering die daarvan in het internationale betalingsverkeer voorzienbaar het gevolg moest zijn. Zij het dan, dat Oud hier ten opzichte van Colijn volstrekt volgend was: Oud was overduidelijk niet doorkneed in monetaire politiek. Ries was in dat opzicht veel goochemer. Hij overvleugelde zijn baas. Dat stak hij stellig niet onder stoelen of banken, en dat kan Oud mishraagd hebben. De toon van deze jeugdige Jood was duidelijk te hoog. Nu Ries kwetsbaar bleek, doordat hij zijn sexuele oriëntatie niet vóór zich hield, terwijl hij anderzijds van weinig mensenkennis gewaagde door allerlei lieden van minder allooi – waaronder aangever Vermeulen -- tot zijn huis aan de Haagse Mauvestraat toe te laten, heeft Oud vermoedelijk de verleiding niet kunnen weerstaan deze blaag maatschappelijk te vernietigen. Het leedvermaak over Ries’ duizelingwekkende val was in de Haagse hogere kringen destijds bijna tastbaar. Ook in ministeriële kringen, al gaf zelfs De Graeff toe dat Ries in Berlijn heel wat voor Colijn had binnengehaald. Colijn liet dat naar buiten toe ook blijken. Ook toen Ries al op de keien lag. Overigens werd Ouds opstelling nog lang nadien misprezen: dat hij zich niet verheven had boven het niveau van een hysterische wasvrouw aan de spreekwoordelijke dorpspomp werd later – toen het niet meer

---

<sup>111</sup> Die suggestie blijft ook zijn bewonderaar Vonhoff consequent volhouden, daarbij de spelwijze van de eigenaam van de dader volgend, dus van “Riess” reppend. Jood, homoseksueel en nog Duitser ook: hoe kan de regering zo-iemand als thesaurier-generaal dulden?

uitmaakte – ook binnen het kabinet wel erkend. De prangende vragen, niet alleen gesteld door de oppositie, bleven nog lang boven de markt hangen<sup>112</sup>.

#### 4.5. Het parlementaire debat, eerste termijn

Deze kwesties werden opgezouten tot de behandeling van de begroting van beider departementen. Dat debat geschiedde in november, dus maanden later. De publieke discussie denderde onverminderd voort, waarbij vooral opmerkelijk is dat Oud het steeds nodig vond om het brandje aan te jagen, ook buiten parlementaire noodzaak. De kamerleden brandden in een spervuur van vragen los. Men zou welhaast de indruk krijgen dat de twee begrotingen verworpen zouden gaan worden. Beide bewindspersonen antwoordden met veel omhaal van woorden in gestandaardiseerde zinnen, waarbij “richtige opsporing”, “ongerept staatsgezag”, vaste regels en bezwarend feitenmateriaal de hoofdbestanddelen waren. Wát dan dat materiaal dan nog precies was, dat kwam niet voor het voetlicht, behalve dat Ries nu eenmaal van zijn homosexualiteit geen geheim maakte en dat hij een arrogant manneke was. Wat hij ongetwijfeld was. We zijn in ons leven altijd onze eigen bananenschil. Niet één maal, maar meerdere malen. Zij het niet steeds achtereen en niet steeds op dezelfde wijze.

De kamer had gedreigd, bij onvoldoende verdere feitelijke voorlichting, de begrotingen te verwerpen. Dat zou het kabinet in het hart treffen. Daarom was de houding van de bewindslieden onbegrijpelijk. Kamerleden staken hun verontwaardiging niet onder stoelen of banken, ook in uitgebreide brochures die gretig aftrek vonden<sup>113</sup>. De ministers wekten de indruk dat ze veel meer

---

<sup>112</sup> Zodat Oud tot lang na de oorlog zich moest blijven verdedigen. Zie het interview in de Nieuwe Rotterdamsche Courant, wekelijks bijvoegsel, van 16 januari 1960.

<sup>113</sup> Treffend voorbeeld is: A. van der Heide, *De zaak tegen Mr. L.A. Ries, Thesaurier-Generaal bij het departement van Financiën, Eenige beschouwingen en kritische opmerkingen*, Den Haag: H.P. Leopold's Uitgevers Maatschappij NV, 1936. Van der Heide schuwt geen detail met betrekking tot de feiten



wisten, maar dat toch maar verzwegen<sup>114</sup>. Maar dat kon niet getolereerd worden door de kamer. Als de kamer ernstige bezwaren en zulke beschuldigingen uitte tegen leden van de rechterlijke macht diende de minister van justitie te antwoorden. Hij kon zich niet beroepen op een *sub judice*-beginsel, zeker niet wanneer de zaak door buitenvervolginstelling geëindigd was. Hij kon ook niet volstaan met de mededeling dat de beschuldigde topambtenaren nog altijd naar de ambtenarenrechter konden. Dat konden zij, maar dat hief de politieke verantwoordelijkheid van de ministers niet op. Als er feiten waren buiten het strafdossier, waarover de kamer niets wist en niets kon weten, moesten de ministers die blootleggen. Van Schaick antwoordde dat slechts te kunnen na machtiging van de ministerraad. Met andere woorden: hij kende ze wel, maar voelde zich niet gerechtigd ze te openbaren, ook niet nu de kamer ernaar vroeg. De vraag was dus: wat blijft er zo over van de individuele ministeriële verantwoordelijkheid? Niets, zou ik zeggen. De kamer stelde echter die prangende vraag niet en liet de ministers de ruimte om Colijn verlof te gaan vragen, kennelijk in het belang der buitenlandse betrekkingen. Want dat deze lichtvaardige vervolgingen enig nationaal justitieel belang zouden hebben gediend, dat wilde er bij een kamermeerderheid, ondanks allerlei suggesties van Van Schaick, niet meer in. Kennelijk waren er in Berlijn allerlei onstichtelijkheden geschied waarbij Ries betrokken was, en hadden die Nederlands onderhandelingspositie geschaad bij het totstandkomen van de deviezen-transfervoorwaarden, waarvoor Ries was afgevaardigd. In de kranten had al gestaan dat Ries betrokken was in een uitgebreid sexschandaal waarin hoge ambtenaren tegennatuurlijke

---

betreffende Ries en noemt man en paard. Ook van magistraten, politie-ambtenaren en rechterlijke ambtenaren.

<sup>114</sup> Zie J.C. van Oven, redacteur van het Nederlandsch Juristenblad, in de Rubriek Boekaankondigingen, jaargang 1936, pp. 305-306 over deze brochures; zie voorts zijn redactioneel commentaar in de aflevering van 21 november 1936, Nr 40, pp. 908-909: *De zaak-Ries. Habeas Corpus*. Van Oven waarschuwt de bewindslieden Van Schaick en Oud dat zij wel met een heel sterk verhaal moeten komen wil een blijvende schok in het publieke vertrouwen in de politie en justitie alsnog voorkomen worden. Zie het commentaar van Van Oven in dit periodiek op p. 942. Vreemd genoeg ervoer hij de uiteenzettingen van de ministers als toereikend, in de tweede termijn althans, en acht hij thans de zaak genoegzaam rechtgezet.

neigingen hadden botgevierd – in Berlijn kon men op dit punt alles verwachten – en dat de Duitse justitie Ries alleen had laten gaan onder beding dat Nederland deze ambtenaar zelf zou vervolgen en bestraffen. Dat had justitie gedaan, maar door de bekende stumperigheid van de Haagse politie was er weer niets van teerecht gekomen. Maar Ries was uiteraard *persona non grata* in Berlijn. Alleen, dat konden Van Schaick en Oud niet openlijk erkennen omdat dan ook de Duitse regering gezichtsverlies zou lijden. Hulde dan voor hun hardnekkigheid! Gek alleen dat de uitkomsten van de onderhandelingen zo gunstig schenen voor Nederland, maar dat was natuurlijk gezichtsbedrog. Dat zou dan in tweede termijn vast blijken.

#### 4.6. Het parlementaire debat, tweede termijn

Uiteraard gaf de ministerraad dat verlof. Het is ook niet goed voor te stellen wat de staatkundige toestand zou zijn geweest als hij dat had nagelaten. De afgevaardigde Donker van de SDAP gaf aan dat de minister van justitie zich nu eenmaal had te verantwoorden voor het optreden van onder zijn gezag optredende politionele en justitiële ambtenaren, als de kamer daarom vroeg. De kamer had niet te oordelen over schuld of onschuld van ene Ries. Maar wél over het optreden van politie en justitie. Daarom was ook zo vreemd dat Van Schaick in eerste termijn steeds naar de Ambtenarenrechter verwees. Die kon slechts beoordelen of minister Oud had kunnen komen tot de voorlopige schorsing van Ries en vervolgens of hij in redelijkheid kan kunnen besluiten tot het definitieve ontslag van de thesaurier-generaal, want daartoe was de minister van financiën inmiddels overgegaan. Oud haalde steeds beide bestuurlijke en strafrechtelijke thema's door elkaar: vroeg men, hoe hij had kunnen schorsen, dan verwees hij naar het feit dat de zaak nog onder de strafrechter was, vroeg men hoe hij van de schuld van Ries had kunnen uitgaan, dan verwees hij naar de mogelijke aanhangigheid van de schorsingsmaatregel bij de ambtenarenrechter. Steeds weer dat *sub judice*-beginsel. De vraag

was of dat naar Nederlands recht bestond. Maar als het bestond, dan was het geen belemmering voor de beantwoording van vragen over zaken die onder de politieke ministeriële verantwoordelijkheid vielen.

Donker maakte van Schaick vier samenhangende verwijten.

- A. De minister van justitie was niet corrigerend opgetreden toen was gebleken dat het wetboek van strafvordering was geschonden. Hij wist dat Ries in verzekering was gesteld en in bewaring was genomen op ongetekende en ongemotiveerde stukken. Hij wist dat Ries nooit had erkend. Toch had hij erin berust dat Oud vervolgens tot schorsing en ontslag was overgegaan.
- B. Van Schaick wist dat de politie onder Ries inbeslaggenomen stukken aan het departement van financiën had gegeven. Brieven, dagboek aantekeningen, notities. Oud zat ze nota bene aan de ministerstafel in tweede termijn te lezen en liet ze zien aan kamerleden, terwijl hij, Donker, de ministers de les las! Wist Van Schaick niet dat art. 118 Sv. bepaalde dat dergelijke stukken moesten worden teruggegeven aan de verdachte, als diens vervolging werd gestaakt?
- C. Van Schaick wist dat de rechter-commissaris sterk vooringenomen was geweest ten laste van Ries. De rechter-commissaris kon hij niet ter verantwoording roepen. Maar Ries had wel mogen verwachten dat Van Schaick redres van dit euvel had bewerkstelligd, althans daar een poging toe had gedaan. Maar niets van dat alles was gebleken; Van Schaick wenste in de hoogst eigenaardige opstelling van deze magistraat te berusten en waste zijn handen in onschuld.
- D. Politie en justitie waren zeer lichtvaardig te werk gegaan bij de arrestatie van Ries. Vermeulen was bekend als een notoire fantast en leugenaar. De minister zei niet dat het anders was, maar beriep zich op hogere belangen. Maar wat waren dat dan? En het ging hier om strafvorderlijke waarheidsvinding: de dwangmiddelen van het wetboek van strafvordering waren

er toch niet – Donker noemde maar wat – om het opperbestuur der buitenlandse betrekkingen te dienen? Dat was toch de zorg van Van Schaick niet? Daartoe had hij toch zijn hiërarchische bevoegdheden ingevolge de wet op de rechterlijke organisatie niet gekregen? Was in het vooronderzoek gebleken dat er nog andere belastende verklaringen tegen Ries bestonden, bijvoorbeeld van medeverdachten die nog niet genoemd waren? Waarom werden die dan niet genoemd in het debat? Was dat omdat men bezorgd was voor de voortgang van lopende onderzoeken tegen die verdachten? Wilde men die niet specificeren in het belang van de waarheidsvinding in die zaken? Waarom gaf men dat dan niet aan, en wel zo, dat de kamer erin geloven kon?

Donker zette aldus de teneur van het debat. Afgevaardigde na afgevaardigde beklom het spreekgestoelte met een eindeloze variatie op de thema's die Donker had opgedragen<sup>115</sup>.

De antwoorden van Van Schaick en Oud waren erbarmelijk. Beiden herhaalden wat ze reeds gezegd hadden, maar nu veel suggestiever en veel dramatischer, met toespelingen op schunnigheden die zij niet in het openbaar, in de kamer, wilden verwoorden, om geen aanstoot te geven aan de publieke eerbaarheid en de kuisheidsgevoelens der kamerleden. Verder putten de bewindspersonen zich uit in karakteristieken van de perverse aard van Ries. Hij was een gevaar voor de samenleving. Hij was een bedreiging voor de zedelijke integriteit van de jeugd. Een slechter voorbeeld dan Ries in zedelijk opzicht kon men zich niet voorstellen. Hij was symptomatisch voor de verwording van de moderne samenleving. Op dit punt aangekomen bediende Van Schaick zich van de kanselstijl van redemptoristen op volksmissie in een parochie. Hij citeerde uitvoerig uit een ambtsedige relaas tegen Ries, opgemaakt ter gelegenheid van een waarneming door

---

<sup>115</sup> Henssen, *Een welmenend cynicus*, aangehaald werk, pp. 95-123.

een rechercheur die had gezien dat een korporaal, gelegerd in de Alexanderkazerne zich had opgehouden met Ries, die de bedoeling had met deze korporaal ontucht te plegen. De rechercheur had Ries aangehouden terzake van het zich op verdachte wijze aan de Wassenaarsweg ophouden. De korporaal was ook aangehouden. Ries en de korporaal waren naar het politiebureau in de buurt gebracht en daar had Ries verklaard dat de korporaal reeds eenentwintig jaar was. Maar de korporaal ontkende dat hij dat had gezegd. Hij had slechts om een vuurtje gevraagd. Van onzedelijke handelingen was het niet gekomen. Maar Ries had wel verklaard dat dat er wel van gekomen zou zijn, want hij was homosexueel. Daarop waren beiden, na legitimatie, heen gezonden. Van Schaick kwam tot zijn peroratie:

“Dit is een rapport, dat niet was bij het dossier. Het berust bij de politie. Het spijt mij buitengewoon, ik kan niet anders zeggen, dat ik verplicht ben geweest het een en ander openlijk mede te delen, Want ik moest daardoor tevens, zonder dat ik het wilde, van bezwendend materiaal mededeeling doen. Ik vraag thans aan de leden, nu zij dit alles weten: kunnen zij nu tegen mij en mijn collega zeggen: “er is lichtvaardig gehandeld, er is roekeloos gehandeld!”? Ik hoor met genoegen, mijnheer de Voorzitter, dat geroepen wordt: “Neen!” Ik meen dat ik aan deze zaak geen enkel woord meer heb toe te voegen.”

#### 4.7. Evaluatie

En zo was het. De zaak eindigde als een nachtkars. De beide begrotingen werden aangenomen. Zonder hoofdelijke stemming. Van Schaick noch Oud hadden antwoord gegeven op de gepointeerde vragen van Donker. En de kamer legde zich erbij neer. Ries en de raadadviseur Fruin waren voor het leven geschandvlekt. Ries verliet in het voorjaar van 1940, juist voor de Duitse inval Nederland en kwam in New York terecht, waar hij een baan vond bij het Nederlands Informatiebureau te New York dat

ressorteerde onder het Nederlands gezantschap in Washington. Ries stierf ook in New York.

Oud en Van Schaick maakten in deze casus stellig misbruik van hun publieke macht, in de ambtsbediening. Zij wilden ten koste van alles voorkomen dat hun knullige optreden, een complex van doen en nalaten, in volle omvang aan het daglicht zou treden. Het heeft jaren nadien diepgravend onderzoek gekost om de knulligheid en de wetsschennis in kaart te brengen: beide zijn onmiskenbaar. De schennis werd opzettelijk begaan. Maar was er lustbejag of een winst oogmerk in de zin van de subparagrafen 2.9. en 2.10? Men kan zeggen: de ministers wilden er alles aan doen om op hun zetels te blijven zitten. Maar men kan ook zeggen: zij deden alles om een brede coalitie tussen confessionelen en vrijzinnig liberalen – de eerste sedert lange tijd – overeind te houden en schuwden daarbij de leugen niet. Dat bijvoorbeeld de buitenlandse economische politiek van het kabinet het ontslag van Ries noodzakelijk maakte, was een smoes waarvan Van Schaick en Oud bij toerbeurt gebruik maakten. Men kan ook zeggen: zij bedienden zich van iedere voorstelling van zaken om de brede coalitie in het zadel te houden, omdat het landsbelang dat in hun ogen meebracht. In ieder geval hebben zij geen privaat voordeel uit hun halstarrige onwettige houding gepeurd. Later, toen de zedelijke mores wat minder rigide waren op het stuk der homosexualiteit hebben Oud en Van Schaick regelmatig last gehad van hun ministeriële wangedrag. Vergeten is men het nooit, als vervaagt het collectief geheugen al heel snel: het is beider politieke loopbaan niet te stade gekomen. En het heeft hen evenmin een privaat genoeg opgeleverd dat als “lust” kan worden aangemerkt, al waren beiden belust op het behoud van hun ministeriële steek. De wetten van het land hebben zij opzettelijk geschonden, ook in de zin van art. 355 Sr, zonder dat van enige schulditsluitings- of rechtvaardigingsgrond sprake zou kunnen zijn, maar “corrupt” in de hierbedoelde zin waren zij niet.

Ambtsschennis zoals in de zaak-Ries hebben bewindspersonen en hogere Rijksambtenaren vaker begaan. Steeds ontbrak het bijbehorende motief, zodat men niet van “corruptie” kon spreken in de zin die Willem I, Van Maanen en Thorbecke beoogden. Die casus laat ik dus buiten beschouwing. De parlementaire geschiedenis is er vol van. Ik noemde de casus-Ries omdat die een heel eind gaat in de richting die ik hier tot onderzoekthema heb, maar waarbij, uiteindelijk, dat motief toch ontbreekt, al scheelt het maar weinig.

## **5. De zaak-aanbesteding van de Indische koperen pasmunt**

### **5.1. De feiten**

In 1855 besloot het conservatief-liberale kabinet-van Hall dat het tijd werd dat voorzien werd in een autonoom muntcirculatie-systeem ten behoeve van Nederlands-Indië. Nederland had nu voldoende effectieve controle – zoals de Engelsen dat definieerden -- verkregen over het hoofdeiland Java. Het was voor de economie noodzakelijk dat muntgeld uitgegeven kon worden onder controle van de lokale centrale bank. De Minister van Koloniën Charles Pahud<sup>116</sup> had voor de eerste keer in de geschiedenis voorzien in een formeel-wettelijke regeling van de Indische Constitutie, geldend voor het koloniale archipelgebied bekend als “Nederlandsch Indië”. De Nederlandse Grondwet verplichtte daartoe. Het opperbestuur der Koloniën was niet langer een exclusieve taak van de Koning, waarover hij niet of nauwelijks

---

<sup>116</sup> Charles Ferdinand Pahud de Mortanges, 1803-1873. Hij was minister van koloniën in een aantal kabinetten. Hij was oorspronkelijk Indisch ambtenaar. Op 1 november werd hij opgenomen als minister van koloniën in het eerste kabinet-Thorbecke. Dat kabinet zou ook zorgen voor de organieke wetten, voorzien bij de nieuwe Grondwet-1848. Hij ging in 1853 in dezelfde functie over naar het kabinet-Van Hall-Donker Curtius. In 1854 kreeg hij de Indische Staatsregeling in het Staatsblad en de bijbehorende Indische Muntwet. Dat wetsvoorstel was in 1852 door de Tweede Kamer verworpen, maar de politieke samenstelling van dat volksvertegenwoordigend lichaam was in de tussentijd drastisch veranderd. Op 21 november 1855 werd Pahud gouverneur-generaal van Nederlands-Indië en ging hij zijn eigen regeling en muntwet verder uitvoeren. Hij bleef gouverneur-generaal tot 2 september 1861.

verantwoording schuldig was aan de volksvertegenwoordiging. Die regeling was de zogeheten “Indische Staatsregeling” van 1854. De Staten-Generaal waren daarin gemengd geweest als mede-wetgever. De Staatsregeling verklaarde het Indische muntwezen tot voorwerp van zorg voor de Indische regering waarbij deze een Indische Muntwet moest nakomen. Die Muntwet was ook door Pahud ontworpen. In de praktijk betekende dat de Gouverneur-Generaal, op dat moment weer dezelfde Charles Pahud die ook de staatsregeling had voorgesteld, moest zorgen voor munt- en bankbiljetten ter circulatie in het koloniale gebied. Hij werd derhalve gemachtigd door zijn opvolger, de minister Pieter Mijer<sup>117</sup>, tot het aanbesteden van een contract voor het slaan in Indië, onder toezicht van de Javasche Bank, van koperen pasmunt. Daarbij zou hij zich richten naar de munthervormingen die eerder door gouverneur-generaal J.J.Rochussen<sup>118</sup>, met wie hij bevriend was, waren doorgevoerd, nog buiten de Staten-Generaal om, in 1845. Pahud, Mijer en Rochussen behoorden tot een “Indische coterie” die De Witte Sociëteit te Den Haag placht te frequenteren. Het heette dat daarbij de mooie Indische banen werden verdeeld. Spoedig circuleerden in de pers steeds hardnekkiger geruchten dat de bewindspersoon bij de aanbesteding niet de gunstigste offerte

---

<sup>117</sup> Pieter Mijer, 1812-1881, minister van koloniën in het kabinet-van der Brugghen van 1 januari 1856 tot 1 juli 1856 en van 1 juli 1856 tot 18 maart 1858 in het kabinet Van Hall-Donker Curtius.

<sup>118</sup> Jan Jacob Rochussen, 1797-1871. Hij werd in 1840 door Koning Willem I tot minister van financiën benoemd. De Koning moest hem in die hoedanigheid kennen in de fondsen die de Koning had verzameld via het cultuurstelsel op Java, dat batige saldi opleverde, waaruit de Koning onder meer de mobilisatie van het Nederlandse Veldleger tussen 1831-1838 had gefinancierd buiten de Staten-Generaal om. Dat vermogen werd beheerd door het zogeheten amortisatiesyndicaat. Dat moet de boeken voor Rochussen openleggen. Rochussen wist dus alles van de financiële toestand der Indische kolonie. Daarom werd hij in 1845 tot gouverneur-generaal in Nederlands-Indië benoemd. In die hoedanigheid verheimelijkte hij wederom alle activiteiten van het syndicaat voor de volksvertegenwoordiging. Verder maakte hij van zijn beheersfunctie een bijzonder lucratieve baan, die sedertdien bekend stond als “de grote prijs”. Hij bleef gouverneur-generaal tot 1850. Hij deed er alles aan om de in de Grondwet-1848 verankerde grondrechten niet te doen gelden in Nederlands-Indië: zo hoorde daar de vrijheid van godsdienst, drukpers en vereniging niet te gelden. Rochussen bracht onderdelen van de “buitengewesten” via militaire strafexpedities onder de effectieve controle van het Nederlands gezag. Hij bleef voorstander van het Javaanse cultuurstelsel, waarbij de bevolking gedwongen werd in opdracht van de Nederlandse overheid bepaalde beplantingen te verrichten en te onderhouden, waarvan de oogst grotendeels in de Nederlandse publieke kas vloeyde. Zie: Jan Breman, *Het koloniaal profijt van de onvrije arbeid: het Preanger stelsel van gedwongen koffieteelt op Java*, Amsterdam: University Press, 2013. Rochussen was van oordeel dat de rechtsstatelijke beginselen van de trias politica in ieder geval niet in Nederlands-Indië konden gelden. In 1850 vroeg hij ontslag, maar keerde pas in 1852 terug in patria.



had geaccepteerd, maar die, waarbij de portemonnaie van de minister en die van de gouverneur-generaal beter gevuld zou worden. De liberale volksvertegenwoordiger W.R. van Hoëvell meende dat de kamer een parlementaire enquête zou moeten instellen naar de vraag of de minister zich schuldig had gemaakt aan ambtelijke corruptie bij de gunning der aanbesteding. Hij vroeg daartoe een interpellatie aan.<sup>119</sup>

De Kamer vroeg zich af, of deze weg de juiste was. Als Van Hoëvell meende dat de bewindsman corruptie had begaan, kon hij toch aangifte doen bij het Openbaar Ministerie? Dat zou dan kunnen beoordelen of er bewijs was dat een “redelijke verdenking” zou kunnen schragen. Dat zou dan verder rechtsingang kunnen vragen, indien deze vraag bevestigend beantwoord zou moeten worden. En dan verder de commune strafvorderlijke procedure kunnen volgen.

Dat beviel Van Hoëvell niet, die oplossing: het moest iedereen toch duidelijk zijn, dat er hier sprake was van een politiek misdrijf en dus een politieke aanklacht, waarvoor de commune rechter gewoonweg niet competent was. Een rauwelijkse rechtsingang bij die rechter – zonder voorafgaande goedkeuring of bevestiging van de tenlastelegging door de volksvertegenwoordiging – zou strijdig zijn met de scheiding der machten, de *trias politica*. Want de rechter zou gaan bepalen hoe deze vertegenwoordiging de politieke verantwoordingsplicht van de bewindspersoon zou moeten verstaan. De plicht om aan de meerderheid inzichtelijk te maken dat hij zijn gouvernementele bediening, zijn regeringsverantwoordelijkheid, niet had misbruikt. Zo zag het ook Thorbecke. In het enquête-voorstel zag hij een substituut voor de bijzondere procedure die hij altijd had voorgestaan: een rechtsgang bij een *forum privilegiatum*, een “vijfde Kamer” bij de Hoge Raad

---

<sup>119</sup> Zie: D.B.R. Kroeze, *Een kwestie van politieke moraliteit, Politieke corruptieschandalen en goed bestuur in Nederland, 1848-1940*, academisch proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, 2013, onuitgegeven typoscript, pp. 44 vv.

der Nederlanden. Die de goedkeuring zou moeten hebben van een actuele Kamermeerderheid: dat kon dan mooi het onderwerp zijn van één van de conclusies van de parlementaire enquêtecommissie. Het was wel jammer dat die uitgewerkte procedure er nog niet was, ook al schreef de Grondwet haar voorziening bij organieke wet voor, maar zolang dat gat nog niet gevuld was kon die enquête inderdaad mooi substituut zijn voor de procedure. De enquête was ook in Engeland een middel, zo stelde Thorbecke, om het belang van de publieke zaak tegen corruptie te vrijwaren. En dat kon zij ook hier in Nederland zijn<sup>120</sup>.

De Kamermeerderheid echter wilde er niet aan<sup>121</sup>. Zij vond dat een parlementaire enquête alleen maar bedoeld was om technische feitelijke gegevens te verzamelen ter voorbereiding van een wetsvoorstel van technische aard, zoals een algemene spoorwegwet of een algemene waterstaatswet. De Grondwet schreef dat soort generieke algemene technische wetgeving voor aan de wetgever: als de regering zich niet van die organieke taak kweet, tijdig en regelmatig, welnu, dan kon de enquête gebezigd worden om te onderzoeken – onafhankelijk van de regering – of de regering (lees: het kabinet) zich zulks voorshands permitteren kon. De technische ontwikkelingen met betrekking tot het stoomwezen, bijvoorbeeld, geschieden met zulk een razende vaart, zo kwam het de tijdgenoten voor, dat begrijpelijk was dat de Minister van Binnenlandse Zaken zich het tijdstip voorbehield om dergelijke generieke mammoetwetsvoorstellen in het wetgevingstraject aanhangig te maken. Voor de waterstaatswetgeving gold mutatis mutandis hetzelfde. De enquête, zo leraarden de conservatieven,

---

<sup>120</sup> Zou het enquête-voorstel afgestemd worden, dan “zou zich hier het verschijnsel voordoen, dat voor de meerderheid van deze Kamer het welzijn van de regeerders boven de publieke zaak ging; en ik behoef den geachten spreker vooral niet te herinneren, dat het te allen tijde het ken- en brandmerk van partijziekte, de vloek van slechte gouvernementen en verdorven volksvergaderingen was, het publiek belang aan het belang der bestuurders op te offeren.” Aldus Thorbecke, geciteerd naar: J.P.J.A. van Zuylen, *Herinneringen uit mijn leven opgedragen aan mijne beminde kinderen*, opgenomen in: C. Dekker (red.), *Nederlandse historische bronnen*, II Vols., Den Haag 1980, pp. 216-324, Handelingen Tweede Kamer 1865-1866, 11 december 1865, p. 319..

<sup>121</sup> A.Dölle, *Het recht van parlementaire enquête*, monografie III Serie Nederlands Parlementsrecht, Groningen 1985, pp. 22 vv.

was een methode om hier de vinger aan de pols te houden dat de kabinetten hun organieke opdrachten niet deden versloffen, maar niet méér dan dat. Thorbecke, die hier puntje bij paaltje wilde houden, vroeg hen, wáár dat stond, dat de enquête die beperkte taak was toebedeeld. Dat stond nergens, zo antwoorden de conservatieven, maar dat vloeide uit de aard der zaak voort. Het enquête-voorstel werd dus verworpen. Tot ergernis van Thorbecke en Van Hoëvell, die er nog herhaalde malen op terugkwamen.

Van Hoëvell vond dat principieel onjuist. De Grondwet schreef bij deze soort verdenkingen een aparte procesgang voor een forum privilegiatum voor, juist omdat de verdenking was dat misbruik was gemaakt van de ministeriële ambtsbediening. Daarvoor moest de bewindsman zich eerst verantwoorden voor de volksvertegenwoordiging die de zaak daarna zou kunnen verwijzen, mét een tenlastelegging, naar de Hoge Raad der Nederlanden. Want de beschuldigde had primair misbruik gemaakt – via zijn bediening – van het politieke vertrouwen van die vertegenwoordiging. Daarzonder zou hij het feitencomplex immers niet hebben kunnen begaan. Daarom was dit feit, ambtelijke corruptie, per definitie een politiek misdrijf en diende de volksvertegenwoordiging toestemming te geven tot het gebruik van de strafvorderlijke bevoegdheden. Nu de organieke wetgever had nagelaten om te voorzien in een behoorlijke procesgang voor dit soort zaken diende de parlementaire enquête min of meer te fungeren als een substituut-procedure, waarbij het primaat van de politiek, in casu dat der volksvertegenwoordiging, in ieder geval pregnant tot uitdrukking zou komen.

## 5.2. Het kamerdebat

## **6. Het geval-Hasselman**

## 6.1. De feiten

Johannes Josephus Jerphaas Hasselman (1815-1895) had een prachtige Indische carrière achter de rug toen hij ineens in 1867 Trakranen opvolgde als minister van koloniën in het kabinet Van Zuylen van Nijevelt/Heemskerk. Hasselman was mordicus voorstander van handhaving van het onbeperkte cultuurstelsel op Java ter stijving van 's lands kas. Die Indische landbouwpolitiek mocht niet veranderd worden. Hasselman had daarbij zelf veel garen gesponnen. De landbouwpolitiek van het nieuwe kabinet moest daarom veel minder gericht zijn op de lokale economische belangen van Java. Het ging uiteindelijk om de belangen van het moederland. Dár waren koloniën tenslotte voor. Hasselman aasde op een tweede ministerschap van genoemd departement ter prolongatie van genoemde cultuurpolitiek die gaandeweg, mede door publicaties van Multatuli, in een kwaad daglicht was komen te staan. Hasselman meende door een actieve drukperspolitiek van overheidswege daaraan iets te kunnen afdoen. Hij zag zijn kans toen Conrad Busken Huet (1824-1886), die in Nederland als van de pen levend auteur volkomen was vastgelopen, zijn heil in Nederlands Indië meende te moeten gaan zoeken<sup>122</sup>. Huet was echter niet bij machte de kosten voor de overtocht te betalen. Hij wendde zich in het geheim tot Hasselman: kon die de overtocht niet subsidiëren, óók voor Huets gezin? Dan zou Huet gaan schrijven ten behoeve van de regering en voor de breideling van de Indische, liberale oppositiepers. Daar voelde Hasselman alles voor. Hij vond dat in Nederlands Indië geen drukpersvrijheid moest komen. Dat was regeringspolitiek sedert Java weer in Nederlands beheer was, in 1815. Wie wat drukte, moest verlof hebben van de regering te Batavia. Preventieve censuur als vanzelfsprekendheid, want de bevoegdheid tot deze supervisie stond helemaal nergens. Het was “gewoonte”, dat was genoeg. Nu waren er drijvers, de

---

<sup>122</sup> Ik volg het feitenrelaas weergegeven door Rob Nieuwenhuys, *Oost-Indische Spiegel. Wat Nederlandse schrijvers en dichters over Indonesië hebben geschreven vanaf de eerste jaren der Compagnie tot op heden*, Amsterdam, Em. Querido's Uitgeverij, 1978, pp. 174 vv {Hoofdstuk VII, Conrad Busken Huet}.

laatste tijd, die die gewoonte geen rechtsgelding gaven. Niet, als die niet krachtens enig wettelijk voorschrift, waaraan de staten-generaal in patria in gemeen overleg had bijgedragen, gelegitimeerd was. Thorbecke was er zoën<sup>123</sup>, maar dergelijke gevaarlijke theoretici waren er ook in de archipel wel te vinden. Het was onzin, natuurlijk. Er wérd op Java zogoed als niets gedrukt, trouwens, niemand las die staatkundige nieuwlichterijen. Maar goed, het kon gevaarlijk wezen, die libellen. Die moesten krachtig bestreden worden, maar niet van regeringswege in officio, dat maakte slapende honden wakker. Daaraan kon die Huet mooi zijn steentje bijdragen. Die was journalist, dus een van de rakkers van het vrije woord. Als die zich nu verbond om met Hasselman dat nieuwe liberalisme te dezen te bestrijden, dan zou dat een onverdachte steun zijn. Maar dan moest die overeenkomst geheim blijven. En omdat het Indische gouvernement zo lek was als een mandje mocht ook de gouverneur-generaal er niets van weten. Verder zou Huet verbonden worden aan de Java-bode en daarin de door Hasselman gewenste conservatieve cultuurpolitiek moeten verdedigen. Aldus werd beklonken en Huet ging scheep. Hasselman liet niet in het ongewisse dat Huet tegen de vrijheid van drukpers moest schrijven, daar had Hasselman al meer dan genoeg last van gehad, van die vrijheid<sup>124</sup>. Dat was wel niet liberaal – en dat was eigenlijk de signatuur van de Javabode – maar als Huet het

---

<sup>123</sup> Thorbecke had op het ontwerp-Indisch Regeringsreglement een amendement voorgesteld waardoor preventief toezicht op de drukpers, evenals in Nederland, werd uitgesloten. Zie voor de uiterst gecompliceerde verhoudingen te dezen: Cees Fasseur, *Een martelaar voor het vrije woord*, opgenomen in zijn bundel: *Indischgasten, Indische levensgeschiedenissen*, Amsterdam: ooienaar 1999, pp. 80-112.

<sup>124</sup> Hij schrijft bij brief van 6 maart 1868 aan Huet: “Bij gelegenheid van het onlangs tussen UwEdgeb. En mij plaats gehad hebbende mondelinge onderhoud, is het mij gebleken, dat UwEdg. Met mij van meening is, dat de journalistiek in Indie eene dikwijls schadelijke strekking heeft en dat de drukpers daar te lande in het algemeen een toon aanslaat, die op den duur moet leiden tot verzwakking en ondermijning van ons gezag in die kostbare gewesten.” Hasselman blijft niet in het vage, vervolgende: “Aangezien UwEdg. voornemens is zich naar Indie te begeven, en, volgens Uwe verklaring, met mij de wenschelijkheid, ja, de noodzakelijkheid er van inziet, wenschte ik Uw verblijf (...) te benuttigen om het evengenoemde doel (...) te bevorderen.” Hasselman herhaalt deze zinsneden later om toch niet in ongewisse te laten waartoe Huets reis zal strekken. Niet, om zijn horizon te verbreden, niet om belletristisch aantrekkelijke onderwerpen te zoeken, niet om een vreemde taal te leren of de Islam te bestuderen, neen, het gaat om de breideling der drukpers door preventieve censuur en als het moet door repressie. Dat is belangrijk omdat Huet zich later in allerlei bochten wringt om te ontkennen dat hij wist dat hij een staatkundig doel, door Hasselman gedefinieerd, zou gaan dienen.

handig aanpakte hoefde dat niet uit te lekken. Verder had Hasselman zo zijn bedenkingen jegens de zittende gouverneur-generaal Piet Mijer, ook niet vies van achterbaksheden, zoals de parlementaire geschiedenis leert, dus zou het niet verkeerd zijn als Huet Hasselman van diens gesties ook geheim en vertrouwelijk op de hoogte zou houden. Huet ging scheid, installeerde zich bij de Javabode als hoofdredacteur en begon te schrijven: voor de conservatieve cultuurpolitiek, tegen de vrijheid van drukpers en, hij was nu tóch bezig, en passant ook tegen de gouverneur-generaal<sup>125</sup>. Want die was te liberaal en te ethisch. Hij was van gematigde drukpersvrijheid voorstander, en dat is, Huet draait er geen doekjes om, gewoonweg een uiting van verknochtheid aan volkssouvereniteit. En dat is in strijd met de grondwet. Men mag van een gouverneur-generaal toch verwachten, gelet op zijn ambtseed, dat hij met de Nederlandse constitutie de kachel niet aanmaakt. De concurrenten van de Javabode reageren krachtig: Huet kón schrijven, dus de redacteurs van het Bataviaasch Handelsblad en het Nieuw Bataviaasch Handelsblad klimmen ook in de pen: eindelijk reuring in de zinderende tropische hitte. Van die al critiek en heibel was de opperste gezagsdrager, de toean belanda besar besar, niet gediend. Aangezien er geen vrijheid van drukpers was te Indië – het regeringsreglement sloot dat nadrukkelijk uit – kon de gouverneur-generaal Huet ter verantwoording roepen en met aanmerkelijke tuchtmaatregelen dreigen. Dat deed hij. En toen deelde Huet mede dat hij handelde in opdracht van Hasselman. Het geval-Hasselmann was dáár.

## 6.2. De interpellatie-Lenting

---

<sup>125</sup> Dat deed Huet in die omzwachtelde, zalvende bewoordingen die nog moordender zijn dan directe affronteren. Hij constateert bijvoorbeeld, dat een blad als “De Locomotief”—een berucht hetzblad – wel een erg botte en onbehoorlijke toon aanslaat. Tegen de Indische regering. Dat is gezagsondermijndend en verdient afkeuring. “De drukpers hier te lande behoort zelfs ten opzichte van slechte gouvernementen zekere vormen in acht te nemen. Of wij hier elkander en onszelven niet eeren, met welk regt verwachten wij, dat de Javanen het ons zullen doen? En indien de eerste de beste courantier het regt heeft, een Gouverneur-Generaal van Nederlandsch-Indie met slijk te werpen, welke reden hebben wij dan om te meenen dat Indië Nederlandsch blijven zal?”

De minister van koloniën had dus een spion afgevaardigd om zijn eigen gouverneur-generaal in de smiezen te houden en verder om een anti-liberale politiek te doen voeren, waar het conservatief-liberale kabinet, waar hij deel van uitmaakte niets vanaf wist. De grondwet bepaalde dat de gouverneur-generaal onderhorig was aan de regering, maar dan hield dat toch tevens in dat de minister die voor het koloniaal beleid uiteindelijk verantwoordelijk was, een open correspondentie voerde met zijn eigen onderkoning te Buitenzorg. Verder was in de kamer al meermalen, ondermeer door Thorbecke, principieel bepleit dat in Indië toch tenminste vrijheid van drukpers moest heersen en dat het regeringsreglement in die zin aangepast moest worden. Het kabinet had dat niet aanstonds toegestemd, maar wel in overweging willen nemen. Wat moest men hiervan nu denken als Hasselman een geheim agent inhuurde om die vrijheid zoveel mogelijk onderuit te halen? Al had Hasselman aanvankelijk ontkend dat Huet ingehuurd was als zo'n agent, natuurlijk kwam de oppositie in de kamer in het bezit van Hasselmans lastgeving. En die was gesteld in zo'n gepointeerd proza dat Hasselman als een lelijke leugenaar was onmaskerd<sup>126</sup>. Heemskerk vreest dat de tweede kamer lont ruikt en dat Hasselman een zware pijp gaat roken. Hasselman kan niet in de kamer ter verantwoording worden geroepen. Hij is geen minister van koloniën meer, het kabinet is immers demissionair. Maar zó zal Hasselman, zo voorspelt Heemskerk, er niet afkomen. Daarom moet Hasselman zich maar voorbereiden op een verweer in de kranten. Het is opmerkelijk dat Heemskerk en Hasselman beide meteen maar aannemen, dat ze het in de media moeten zien te klaren en niet in 's lands vergaderzaal der volksvertegenwoordiging<sup>127</sup>. Kennelijk is nog niet ingedaald dat

---

<sup>126</sup> G. Termorshuizen, *Busken Huet en het "geval Hasselman" na honderd jaar*, opgenomen in: De Gids jaargang 132, Stichting De Gids, Amsterdam 1969, pp. 139 vv. De citaten komen uit deze Gids-bijdrage die weer steunt op het Algemeen Rijksarchief.

<sup>127</sup> Hasselman bedient zich daarbij van het Dagblad van Zuid-Holland en 's Gravenhage dd 16 oktober 1868. Daarin stelt hij het voor dat Huets artikelenreeks in de Javabode een zaak was en is gebleven tussen de redactie, directie en uitgever van dat blad en Huet. Lenting – hierboven nader te noemen – heeft ter gelegenheid van een interpellatie bij de minister van koloniën om bepaalde stukken gevraagd, die gewisseld zijn tussen Hasselman als minister en Huet, die zekere gunsten verlangde. Dat mag de bewindspersoon niet

dáár dit soort affaires moeten worden besproken. Inderdaad, de tijd was nog niet lang geleden dat de koning en de ministers zich van de private kranten bedienden om de regeringspolitiek erdoor te drukken of althans te verdedigen. Van Maanen vond het zo vanzelfsprekend dat hij de posten daarvoor op de begroting niet zondermeer verheimelijkte. Maar de tijden zijn nu beslist anders, bij het geval-Hasselman. Inderdaad, op 2 oktober interpelleert de afgevaardigde Lenting minister De Waal, de nieuwe minister van koloniën. Hasselman heeft overheids gelden gebezigd voor “eene particuliere zaak” en zulks nog in strijd met de grondwettelijke verhoudingen tussen Indische regering en de verantwoordelijke minister in patria. Wat denkt De Waal daarvan? En wat denkt hij daaraan te doen? Het is ingewikkeld: De Waal kan toch niet optreden als stand in voor Hasselman. Maar iets moet er toch gebeuren, als Lenting de feiten tenminste goed voor ogen heeft: daarover kan De Waal wel degelijk het zijne zeggen als beheerder van het koloniaal archief ten departemente.

### 6.3. Het regeringsstandpunt

Hasselman schreef immers: “Aangezien UwEdg. voornemens is zich naar Indië te begeven en, volgens Uwe verklaring, met mij de wenschelijkheid, ja, de noodzakelijkheid er van in ziet, dat de drukpers daar te lande op beter terrein worde geleid, wenschte ik Uw verblijf te Indië, zoo u daartoe genegen mogt zijn, te benuttigen om het evengemeld doel, ook bij het Indische bestuur, te helpen bevorderen.” Hasselman geeft vervolgens een opdracht: “zich in zoo verre ter beschikking van den Gouv. Gen/ te stellen, dat UwEdg. Na zich ook in Indie zelf met de journalistiek bekend te hebben gemaakt, dien landvoogd diene van consideratiën en advies nopens de vraag: welke maatregelen er daar te lande, van

---

doen, die brieven zijn privé en bovendien waren de schrijvers der epistels nog in onderhandeling. Het zou niet betamelijk zijn dergelijke explorerende gesprekken te openbaren, immers er “gaat aan menige zaak, vóór dat zij tot rijpheid of beslissing komt, eene breedvoerige min of meer vertrouwelijke briefwisseling vooraf, sie niet ontijdig publiek behoort te worden gemaakt.”



bestuurswege worden vereischt om zich van de behoorlijke werking van de drukpers te verzekeren zonder de vrijheid om zijn gedachten en gevoelens te uiten en openlijk mede te delen, te zeer te belemmeren, en aan de anderen kant zonder het algemeen belang te veel in de waagschaal te stellen.” Over de beloning is Hasselman heel duidelijk: dat is een gratis overtocht voor Huet en zijn gezin<sup>128</sup>. Die zal betaald worden via het departement van koloniën. Het is er dus verre van dat één van de beide partijen zou hebben kunnen menen dat deze subsidie niet uit de schatkist van het Rijk zou komen. Hasselman belooft het op voorhand. Hij heeft achteraf – toen zijn reputatie door het slijk gerold werd door zijn politieke opposenten – wel doen voorkomen dat hij aanvankelijk had gedacht zélf op te draaien voor die overtochtskosten, maar dat hij achteraf, toen hij erachter kwam wie Huet allemaal mee wilde nemen, het Rijk er voor op heeft doen draaien, óók omdat hij niet meer terug kon, omdat Huet al investeringen had gepleegd. Hij geeft Huet immers uitdrukkelijk te kennen dat hij eerst een koninklijk besluit<sup>129</sup> moet doen slaan, en dat ter tekening aan de koning moet voorleggen en daarna moet contrasigneren. Huet moet dus geduld oefenen. En Huet begrijpt ten volle dat hij deze tegemoetkoming krijgt, omdat hij de regeringspolitiek moet steunen: prolongatie van het cultuurstelsel tegen de liberale opstellingen in Indië in. Hij zet zich in voor een staatstaak. Het is niet een soort vrijblijvende subsidiëring voor een bevlogen scribent. Een soort gift, om hem in de gelegenheid te stellen zijn schrijverstalent in een nieuwe omgeving te revitaliseren. Verder begreep Huet dondersgoed dat Hasselman particulier nog in allerlei

---

<sup>128</sup> “Voor het uitvoeren van een zoodanige commissie zoude ik UwEdg. wenschen in aanmerking te brengen tegen toekenning van het genot van vrijen overtocht met den zoogenaamden overlandweg voor U en Uw gezin.” Kortom: Hasselman geeft aan Huet een commissie: een dienststopdracht. Neemt hij die aan, dan krijgt hij de reiskosten vergoed. De relatie tussen beide prestaties is niet voor betwisting vatbaar. De commissie is: het doen invoeren van censuur. Door artikelen die daarvoor pleiten en dan, later, door de gouverneur-generaal dat stellig te adviseren. Natuurlijk heeft Huet later ook weer ontkend dat hij dat wist of had moeten begrijpen, maar Hasselman is ook hierin stellig en persistent. Dat Huet in die toeleg niet slaagde en niet slagen kon, doet niet ter zake, al heeft Huet daarop wel de nadruk gelegd. Hij was ook te dezen niet opportunistisch: hij vond dat in Indië voor drukpersvrijheid geen plaats was.

<sup>129</sup> Voordracht aan de koning op 10 maart; koninklijk besluit op 12 maart 1868. Het reisbedrag is begroot op drieduizend guldens.

Indische factorijen geïnteresseerd was, die bij de prolongatie van het oude cultuurstelsel baat hadden. Hasselman putte uit 's lands kas uit privaat winstbejag. Natuurlijk mocht niemand dat weten, want dat kon niet door de beugel. Dat vond men toen óók. Als dat bekend werd kon Hasselman zijn verdere ministeriële aspiraties vergeten.

Wat vindt De Waal daarvan? Wel, het is in strijd met de wet. Beiden handelden ongeoorloofd, Hasselman schond zijn ambtelijke bediening. En Huet haalde hem er toe over door te beloven tegen Piet Mijer te schrijven en tegen de hinderlijke liberale opvattingen van het Bataviaasch Handelsblad. Wat denkt de minister hieraan te doen? Zijn voorganger was politiek verantwoordelijk, dat is zeker. Maar daar heeft men nu niets meer aan: Hasselman is geen minister meer. Kan hij dan strafrechtelijk niet aangepakt worden? De Waal piekert er niet over, om dit te entameren: als iemand moet optreden dan is dat Piet Mijer, die is gouverneur-generaal en Huet zit nog in Indië. Laat hij Huet maar onder druk zetten, want Huet moet terugbetalen. Aan het Rijk. Het gaat om een bedrag van drieduizend gulden, dat ten onrechte is uitgekeerd en Mijer kan in civilibus ontbinding van de overeenkomst Hasselman/Huet eisen, met vergoeding van kosten, schaden en interessen.

Ik zou zeggen: dat slaat nergens op. Heel duidelijk is dat De Waal van de zaak af wil. Maar hij is verantwoordelijk, als hij Huet in bezit laat van de drieduizend gulden. Hij is de rechtsopvolger van Hasselman, hij kan eisen dat Huet de gelden terugstort in 's lands kas, inderdaad met vergoeding van kosten en schaden zomede interessen. Als je het mij vraagt was de overeenkomst Hasselman/Huet nietig, wegens ongeoorloofde oorzaak<sup>130</sup>. Beide

---

<sup>130</sup> Of een onzedelijke oorzaak: de strekking is in strijd met de goede zeden of de openbare orde cfm artikel 3:40 Burgerlijk Wetboek. De bedoeling van partijen is geweest: de grondwet te omzeilen en het Indisch Regeeringsreglement-1854 met de daaraan verbonden wetsbesluiten. Er was destijds geen wettelijke voorschrift dat precies bepaalde hoe de drukpersvrijheid was geregeld in Nederlands Indië; de Indische regering hanteerde, zoals aangegeven, preventief toezicht op alle producten van de drukpers, maar zonder formeel-wettelijke grondslag. Men nam aan dat de Nederlandse grondwet, wat betreft de grondrechtsgaranties betreft strikt territoriale werking had, dus niet afdwingbaar was buiten het

partijen sloten een overeenkomst om ‘s lands wetten te ontduiken, om de hiërarchie tussen gouverneur-generaal en zijn superieur, de minister van koloniën te ondermijnen, en als dat geen onzedelijke oorzaak meer is, dan weet ik het niet meer. Dus van een vordering tot ontbinding kan geen sprake zijn. Hasselman is verder strafrechtelijk vervolgbaar en aansprakelijk in de zin van de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid. Dus via het huidige artikel 355 Sr, dat destijds anders gepositioneerd was maar dezelfde woordluid had. Zijn, Hasselmans, opzet en toeleg was gericht op schending van artikel 59 van de grondwet-1848<sup>131</sup>. Dat legt het opperbestuur der koloniën en bezittingen in de handen des konings. Dat wordt in een groot aantal organieke wetten uitgewerkt, waaronder het reglement op het beleid der regering van Nederlandsch Indië, vastgesteld bij wet in formele zin van 2

---

grondgebied des Rijks in Westeuropa gelding had. De grondwet-1815 kende wel een zekere garantie van de vrijheid van drukpers, maar alle achtereenvolgende gouverneurs-generaal in Nederlands Indië hadden gehandeld alsof die vrijheid krachtens “costumier recht” binnen de archipel niet gold. De Bataviasche dominee W.R. baron van Hoëvell nam aan dat dat recht niet bestond, dus dat de grondwetsgaranties ook in ieder geval op Java, waar de Nederlandse regering “effective control” uitoefende, golden op gelijke voet als in patria. Hij kwam bedrogen uit, toen hij een oppositioneel tijdschrift, het Tijdschrift voor Nederlandsch Indië, begon uit te geven. Hij werd stomweg het land uitgezet. Het hing van het beleid van de gouverneur-generaal af of preventieve censuur daadwerkelijk werd uitgeoefend. Rochussen voelde niet voor die censuur, omdat toepassing ervan zoveel commotie te weeg bracht. Maar Mijer trok zich daar niet veel van aan. Een echte wettelijke regeling wilde geen gouverneur-generaal: ze wilden naar bevind van zaken kunnen handelen. Thorbecke wilde wél een verbod bij wettelijke regeling van preventieve censuur, met uitzonderingen op dat verbod, via het mede door hem voorgestane ontwerp-regeeringsreglement-1851. Maar dat haalde het niet. Er kwam wel een koninklijk besluit tot vaststelling van een reglement op de drukwerken in Nederlandsch Indië op 8 april 1856, maar dat ging uit van de mogelijkheid tot preventieve censuur en kende een groot aantal vage drukpersdelicten, die de bestaande toestand eigenlijk sanctioneerden. Daarom kon men niet zeggen dat de overeenkomst Hasselman/Huet streed met de wet. De wet verbood niet dat de regering de drukpers stuurde en breidelde en verbood ook geen preventieve overheidsensuur. De grondwet ging echter wel van een strikt hiërarchische publiekrechtelijke relatie tussen minister van koloniën en gouverneur-generaal uit. Daarop brak die geheime overeenkomst in. Dat was in strijd met de openbare orde en de goede zeden, want de staten-generaal werden hiervan onkundig gehouden en dat was ook de bedoeling. Daarom zou ik menen dat de overeenkomst nietig was wegens gebrek aan geoorloofde oorzaak: zie: *Van Apeldoorn's Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht*, 21<sup>e</sup> druk, bewerkt door P.J.Boon, J.M.Reijntjes, J.G.J. Rinkes (red.), wederom bewerkt door R.J.B. Bergamin, P.J.Boon, J.G.Brouwer, C.J.H.Jansen, J.M.Reijntjes, J.G.J. Rinkes, P.C. Slangen, Deventer: Kluwer 2003 ISBN 90 268 416 2 NUR 820-101.

<sup>131</sup> Dit artikel, luidde: “ --- De Koning heeft het opperbestuur der koloniën en bezittingen van het Rijk in andere wereldeelen. De reglementen op het beleid der regeering aldaar worden door de wet vastgesteld. Het muntstelsel wordt dor de wet geregeld.” Het bedoelde regeringsreglement is vastgesteld bij Wet van 2 september 1854, Staatsblad nr 129, volgens koninklijk besluit van 15 oktober 1854, staatsblad nr 136 in werking getreden op de 1<sup>e</sup> mei 1855. Het is uiterraard nadien verschillende malen gewijzigd en aangevuld. Het reglement machtigt de gouverneur tot het opmaken van aanvullende reglementsverordeningen met bijbehorende uitvoeringsvoorschriften.

september 1854, Staatsblad nr. 129. Dat is het belangrijkste wettelijk voorschrift. Het gaat uit van de hiërarchische bevoegdheid van de minister van koloniën de gouverneur-generaal aanwijzingen te geven. Dat moet hij doen bij koninklijk besluit, dat aanleiding geeft tot een algemene maatregel van rijksbestuur. Daarin kan hij regelingen treffen betreffende de landbouwpolitiek, de handelseconomische politiek en de politiek die de landvoogd heeft te volgen inzake de fundamentele burgerlijke vrijheden. Waaronder, onmiskenbaar, Thorbecke heeft er meermalen op gewezen, het recht op drukpersvrijheid. Die regelingen zijn openbaar, ze staan in het staatsblad en worden eventueel in de staatscourant verder toegelicht. Dan kunnen de staten-generaal de gesties van minister en landvoogd op basis van die voorzieningen controleren. En eventueel de politieke verantwoordelijkheid van de minister van koloniën actualiseren via een motie van afkeuring of zelfs wantrouwen: de rare stiekeme opstelling van Hasselman zou er alle aanleiding toe hebben gegeven. Maar dan moet de tweede kamer welingelicht zijn. Hasselman en Huet hebben tezamen en in vereniging samengespannen in een geheime overeenkomst om deze taak van de volksvertegenwoordiging te frustreren, en dat is toch het inconstitutionele opzet dat de strafwet strafbaar stelt.

Nu heeft Lenting geïnterpelleerd. Hij krijgt feitelijk gelijk: wat Hasselman en Huet bekookstofd hebben is illegaal, onrechtmatig, onstaatkundig, je weet er zo gauw geen duidelijker woorden voor. De Waal laat het er bij zitten. Hij zegt: laat Piet Mijer dat verder maar bekijken. Dat slaat natuurlijk, ik herhaal, nergens op. Dat kán de kamer niet pikken: hier is de corruptie aangetoond, de bediening ook, het winstoogmerk is onbetwistbaar van beide contractanten. Dat kan de kamer niet pikken. Zelfs een parlementaire enquête zou geen soulaas bieden: aan waarheidsvinding heeft toch geen mens behoefte, de feiten staan als een huis zo vast. Wat zou Lenting anders overblijven dan de kamer voor te stellen het verlof aan te vragen ex art. 159 der grondwet: vervolging van Hasselman, ook al is hij geen minister meer. Dat maakt niet uit, het gaat om het

misbruik van de ministeriële bediening, of men nog minister is of niet. Later is dat nog wel heel expliciet in de grondwetsregeling verankerd, maar uit de wetsgeschiedenis blijkt wel, dat dat niet echt nodig was. Steeds heeft vastgestaan: het gaat om misbruik van bevoegdheden, dáár wil dit artikel paal en perk aan stellen. Huet heeft daaraan deelgenomen: hij is dus, via De Waal, óók voor het ambtsdelict strafbaar.

#### 6.4. Het standpunt van de tweede kamer

Lenting kijkt wel uit. Hij gaat mee met De Waal: de gouverneur-generaal moet Huet maar flink aanpakken, hij moet de gelden restitueren óf alsnog doen waartoe de overeenkomst strekt, te weten: schrijven, in positieve zin, over prolongatie van het cultuurstelsel. Want ook Lenting vindt dat het die kant op moet, het zittend kabinet heeft dat steeds gevonden. Aldus schijnt ook de kamermeerderheid op dat moment te menen. Huet zal dus het gelag moeten betalen, daar in Indië. Het water stroomt nu eenmaal naar het laagste punt. Maar Huet hééft het geld niet. Dat laat hij Mijer weten. Goed, hij had geen zaken mogen doen met Hasselman. Hij heeft de integriteit van de journalist verzaakt, dat wil hij wel toegeven. Maar wat kan hij op dit moment anders doen dan zijn schuld openlijk te belijden? Hij wil de zaak tot een behoorlijk einde brengen. Mag hij van Mijer een instructie ontvangen?

Mijer is niet gek: die is Oost-Indisch doof. Hij gaat daar die Huet instructies geven! Die staan de andere dag in de Java-bode en wordt Huet later nog strafrechtelijk aangepakt, dan zal het heten dat hij heeft gehandeld op ambtelijk bevel, al was dat wellicht onbevoegd gegeven. Maar Huet mag best ten paleize langskomen: Mijer wil wel aangeven, in een gesprek onder vier ogen, wat hij, Huet, zou kunnen doen. Daar voelt Huet niets voor. Hij heeft nu wel begrepen dat wat hij officieus te horen krijgt, achteraf glashard wordt ontkend en dat hij dan weer, en dan nog erger, de pineut is.

Mijer bericht aan De Waal: met Huet vallen geen zaken te doen. Wat nu? Moet toch burgerlijkrechtelijk worden opgetreden? Daar voelt Mijer niet veel voor. Dat zal publieke commotie veroorzaken op Java, laat dat maar aan die Huet over. En de Hollanders op dat eiland zijn tuk op relletjes, ze vervelen zich te pletter. Hij stelt aan De Waal voor de zaak maar te laten voor wat ze is: doodbloeden van de affaire is het beste. En daar is De Waal het mee eens. Huet wordt nog jaren achtervolgd door dit geval-Hasselman, al heeft Hasselman zijn *démarche* in zoverre moeten bekopen dat hij geen minister meer kon worden. Maar Huet, die graag als moralist en ethicus poseerde, kon die rol beter vergeten. Nog in 1878 wijst hij een uitnodiging om een voordracht te komen houden van de hand, omdat hij voorwerp van publieke minachting is geworden, in patria en in Indië.

Het toont aan wat er gebeurt, als er geen volwaardige procedure is waarin bewindslieden als Hasselman in hart en nieren kunnen worden beproefd door een werkelijk onafhankelijk *forum privilegiatum*, waarbij een vervolging politiek niet manipuleerbaar is: een verlofstelsel door de tweede kamer voldoet overduidelijk niet aan die eis.

## 7. De zaak-Pincoffs

### 7.1. De persoon van Pincoffs

Lodewijk Pincoffs was een man van vol-Joodse afkomst uit Oost-Europa, geboren in 1827 te Rotterdam<sup>132</sup>. Ik vermeld Pincoffs' afkomst omdat dat later, bij de strafvervolging tegen hem, een rol heeft gespeeld: Pincoffs zou zijn Joodse connecties hebben ingeschakeld om in contact te komen met hoge staatsambtenaren die hem in hun ambtsbediening bij bepaalde malversaties dienstig zouden kunnen zijn. Pincoffs was een bijzonder ondernemend

---

<sup>132</sup> Het feitenrelaas in het hiernavolgende baseer ik in hoofdzaak op: Bram Oisterwijk, *Vlucht na victorie, Lodewijk Pincoffs (1827-1911)*, Rotterdam: Donia Pers Producties, 1979.

baasje. Met de eveneens Joodse Henry Kerdijk richtte hij in 1849 een vennootschap onder firma op, die ten doel had: het drijven van handel in verfwaren, kleurstoffen en drogerijen. Die handel bracht hen in contact met de contreien aan de westkust van Afrika, iets bezuiden de evenaar: de handelsfactorijen gelegen aan de estuaria van de Congo-rivier, waar deze (grond)stoffen betrokken konden worden, voornamelijk op de voet van ruilhandel met de plaatselijke bevolking. De firma floreerde en kwam voor uitbreiding in aanmerking. Dat kon echter niet zonder kapitaalvermeerdering door deelname van derden. Daarom werd zij omgezet in de “Afrikaansche Handelsvereeniging” (hierna: AHV), een naamloze vennootschap, waarin vele aanzienlijke Rotterdammers, waaronder de aanzienlijke bankiersfamilie Mees, deelnamen. Pincoffs verwierf steeds meer maatschappelijk aanzien. In 1856 werd hij raadslid in de Rotterdamse gemeenteraad. In die hoedanigheid begon hij zich intensief te interesseren in de Rotterdamse haven. Hij zag de grote mogelijkheden ervan als transito-haven ten behoeve van het industrieel expanderende Duitse laagland, het Ruhrgebied. Maar daarvoor zou nodig zijn dat de havenfaciliteiten verlegd werden naar de nog onontgonnen linker-Maasoever, het eiland van Fijenoord. Daar zou een omvangrijk spoorwegemplacement aangelegd moeten worden, waar de stort- en bulk-goederen en masse zeer snel vervoerd zouden kunnen worden in Rijnaken of goederenwagens. Daarvoor zou dan mede noodzakelijk zijn dat aansluiting gevonden zou worden bij de in ontwikkeling zijnde “Zuiderspoorweg” door Noord-Brabant, die tot dan toen niet verder geprojecteerd was dan tot de Moerdijk. Want het Hollandsch Diep achtte men niet overbrugbaar. Pincoffs zag dat anders. Hij meende dat die overbrugging nog maar een kwestie van jaren zou zijn. En dan zouden deze goederentransporten over land via die Zuiderspoorlijn kunnen plaatsvinden, in een ononderbroken beweging vanaf de nieuwe Rotterdamse Spoorweghaven naar Venlo en vanaf daar naar het Ruhrgebied. Die spoorweghaven zou dan douane-faciliteiten moeten genieten, in dier voege, dat de vervoering geen

afzonderlijk belastbare feiten zou mogen opleveren. De goederen zouden buiten importtarieven moeten worden vervoerd met een eindafrekening op de uiteindelijke plaats van lossing: bij de eindafnemer. De Spoorweghaven en het complex waar de tijdelijke opslag zou plaatsvinden zouden buiten de fiscale wetgeving moeten blijven als “fictief entrepot”-gebied. Dat zou aan de Rotterdamse economie een geweldige impuls geven. Indien dat alles gerealiseerd zou worden in combinatie met het aanleggen en uitdiepen van de vaart, dwars door de duinen, die we nu kennen als “Nieuwe Waterweg” zou dat de kansen van Rotterdam als wereldhaven aanmerkelijk bevorderen. Duitsland, toen nog slechts bekend als Duitse Tolunie en al spoedig als Noord-Duitse Bond zou als het ware het “achterland” worden van deze wereldhaven. De expansie van Rotterdam zou zinderend zijn. Dat zou ook nationaal een krachtige economische opleving veroorzaken en Nederland opstuwten in de vaart der volken. Zo geschiedde. Gebrek aan visie kon Pincoffs niet verweten worden.

## 7.2. De achterliggende politieke feiten

Het was Pincoffs duidelijk dat die visie alleen gerealiseerd zou kunnen worden, als de wetgever voorliggende regelgeving zou scheppen, waardoor het beoogde ontginnings- en spoorwegplan vergemakkelijkt en versneld zou kunnen worden. Want er zouden onteigeningen nodig zijn, op massale schaal. De belastingwetgeving zou aangepast moeten worden. Er zou waterstaatswetgeving noodzakelijk zijn. Daarom moest Pincoffs doorstoten naar 's Lands vergaderzaal in Den Haag waar hij de noodzakelijke wetgeving zou kunnen (doen) bevorderen en waar hij tevens de vereiste financiële ondersteuning zou kunnen losmaken. Pincoffs oordeelde dat daarvoor het senatorschap het beste middel was. Hij stelde zich kandidaat voor de provinciale staten van Zuid-Holland teneinde aldus te kunnen doorstoten naar de Eerste Kamer. Ook dat lukte. Op 2 oktober 1872 kiezen de



Staten hem als lid van de Eerste Kamer<sup>133</sup>. De eerste Jood in ons land in dat lichaam in de Statenzaal aan het Binnenhof. Als senator kon hij allerlei arrangementen voorzien met leden van de Tweede Kamer, mede gericht op de beoogde ontwikkeling van het Rotterdams havencomplex. Hij heeft als senator de daarvoor benodigde spoorwegwetgeving bevorderd en ook de vereiste waterstaatswetgeving, mede met het oog op de aanleg van het “Noorder-eiland” en die van de Nieuwe Waterweg. Maar daar was hij dan ook senator voor, van de Staten van Zuid-Holland. Men houde dit in het oog, als straks de vraag aan de orde komt: heeft Pincoffs misbruik gemaakt van senatoriële bevoegdheden tegen het publiek belang in en heeft hij *daardoor* de hierna te bespreken frauduleuze en bedriegelijke feitelijkheden kunnen begaan? We zagen dat Constant en Thorbecke dat van groot belang vonden, terwijl het volgens Buys er helemaal niet toe doet.

### 7.3. De Rotterdamsche Handelsvereniging

Het was duidelijk dat voor die ontwikkeling veel geld nodig was. Het was een majeur project. Pincoffs richtte met deelhebbers in de AHV een nieuwe vennootschap op, gericht op de realisering van dat havenproject: de “Rotterdamsche Handelsvereniging” (hierna; RHV). Deze trok nieuw kapitaal aan van derde-deelnemers buiten de AHV-kring, maar meestal wel nauw daarmee gelieerd. De nieuwe vennootschap verwierf een liquide kapitaal van vijftien miljoen gulden. Een enorme som. Maar de voorziene investeringen waren ook immens. Vrijwel de hele Rotterdamse bancaire wereld en de betere handelsstand waren deelhebber in de RHV. Pincoffs was er in geslaagd vertrouwen te wekken in de onderneming. Daaraan droeg mede bij dat hij de naam had persoonlijk bevriend te zijn met Leopold II, de koning der Belgen, en prins Hendrik, ook wel genaamd “De Zeevaarder”, Groothertog van Nederlands Luxemburg. Hij bezat de Orde van de Eikenkroon

---

<sup>133</sup> Oosterwijk, aangehaald werk, p. 74-77.

en de Nederlandse Leeuw. De joodse handelsman had het ver gebracht. In korte tijd. De RHV richtte zich voornamelijk op Feijenoord. Maar de gemeenteraad meende, dat als er dan toch een spoorwegverbinding zou komen tot aan de Maas, het beter was deze dóór te trekken tot over de Maas, via spoorbruggen. Dat leidde tot de aanleg van de befaamde – en beruchte – “luchtspoorweg” dwars door de Rotterdamse binnenstad, vanaf het Station Delftse Poort. Daar kwam de Hollandsche IJzeren Spoorwegmaatschappij via Delft de stad binnen, verhief zich daarna via een gietijzeren viaduct omhoog tot een hoogte van ongeveer vijf meter zodat de sleperwagens er ongehinderd onderdoor zouden kunnen rijden. Het viaduct werd weer geschraagd door arduinen kolommen op gietijzeren geklonken draagbalken en verliep via het traject van de Binnenrotte die daartoe gedempt werd, om de Maas over te steken dáár waar de Binnenrotte in de Maas placht uit te monden. Deze aanleg bracht weer veel nijverheid te weeg en leidde tot een reconstructie van het Rotterdamse Centrum dat – ondermeer – wegens de noodzakelijke plemping en dempingen ontdaan werd van de smerigste slijkgrachten die voordien tot open riolen hadden gediend. En ook dat diende de volkswelvaart.

#### 7.4. De Afrikaansche Handelsvereniging

Het zag er naar uit dat de RHV een risicovolle onderneming zou worden die pas op langere termijn rendementen zou opleveren. Van de vaart op de Congomondingen werd daarentegen op korte termijn zeer veel verwacht. De AHV zou dus veel winstgevender zijn. Dat was de verwachting. Het pakte precies omgekeerd uit. De producten die met de retourvaarten binnenkwamen bleken bij aankomst vaak onderkomen of bedorven; de terugvaart nam veel langere tijd dan beraamd. Verder bleek het oprichten van factorijen – landingsplaatsen met opslag- en conserveringsmogelijkheden – tijdrovender en arbeidsintensiever dan verwacht. Er heersten veel ziekten – malaria met name – en het klimaat bleek moordend voor

de gemiddelde Europeaan. Daarenboven bleken de mensen uit het binnenland veel minder ruilbereid dan verwacht en stelden zij aan de goederen, die zij voor hun stoffen, specerijen, (palm)oliën, olifantstanden, bewerkt ivoor in ruil terugverlangden hoge eisen. Wel waren zij op grote schaal bereid tot de leverantie van slaven, maar daar kon men aan de Rotterdamse kaden bezwaarlijk mee aankomen. Al werd er wel degelijk illegaal door de AHV in gehandeld. Kortom: de retourperspectieven waren al bij al niet zeer gunstig.

#### 7.5. Wisselruiterij, vervalsingen, bedriegelijke bankbreukigheid

Daar kon Pincoffs bij de aandeelhouders bezwaarlijk mee aankomen. Dat was natuurlijk niet iets typisch voor de AHV. Aandeelhouders verwachten behoorlijke dividenden. En daar was ook op geanticipeerd in de emissie-prospectus. Zoals dat gaat. Maar het bijzondere hier was de typische concernverhouding die ontstond tussen de AHV en de RHV, omdat de oorspronkelijke directeuren ervan Pincoffs en Kerdijk waren. De statutaire doelstellingen hadden niets met elkaar te maken. Maar er was een soort personele unie, die niet te slaken viel in de beginperiode, toen beide vennootschappen zich ontwikkelen moesten en hun debiet veroveren. Wanneer openlijk erkend zou worden dat de AHV niet “pakte” zou dat meteen ter beurze repercussies hebben op de RHV. En dat was inmiddels het hartelapje van Pincoffs geworden. Want daarmee kon hij zijn grootse visies verwerkelijken en zijn maatschappelijke carrière opstuwen tot eventueel een ministerschap<sup>134</sup>. Om het AHV-dividend, dat in het vooruitzicht gesteld was, te kunnen uitkeren koos Pincoffs voor wisselruiterij ten laste van de RHV-fondsen. Hij trok wissels op de laatsten en keerde daarvan jaren achtereen de AHV-dividenden uit. Verder

---

<sup>134</sup> In 1868 werd Pincoffs aangezocht om minister van financiën te worden in het kabinet-Fock. In 1877 werd hem datzelfde aanbod gedaan ten behoeve van het kabinet-Kappeyne van de Copello; zie noot 98 bij Oosterwijk, aangehaald werk, p. 269.

vervalste hij de AHV-balansen. Hij waardeerde de Congolese activa ver boven hun eigenlijke waarden, schreef schulden weg bij crediteuren van de RHV en ging voortdurend kortlopende credieten aan die hij buiten de balansen hield. In mei 1879 kwam dit alles dramatisch aan het daglicht. Op het moment dat in een oogopslag duidelijk werd dat het faillissement van de AHV aanstaande was. En niet meer voorkomen kon worden omdat de fraude een miljoenenschuld had doen ontstaan ten laste van AHV en RHV tezamen. Tijdens al deze bedriegelijke handelingen was Pincoffs onmiskenbaar senator geweest voor de staten van Zuid-Holland. Maar duidelijk was óók, dat tussen de “ambtsbediening” van “senator” enerzijds en anderzijds de fraudes afzonderlijk bezwaarlijk gesproken kon worden van enige causaal verband. Toch leed het voor niemand twijfel: Pincoffs zou moeten terechtstaan voor de Hoge Raad der Nederlanden omdat hij tijdens de fraudes senator was geweest. En omdat zijn firmant Kerdijk deelnemer was geweest en zelfs “medepleger” van die fraudes zou hij in dat *forum privilegiatum* delen. De zaak is uitvoelig besproken in de kolommen van het “Weekblad van het Regt” dat natuurlijk niet iedere maand met een dergelijke opschuddingverwekkende strafzaak te doen kreeg. De redactionele commentaren van A. de Pinto zijn geducht en verstrekkend geweest, maar over het ontbreken van een oorzakelijke samenhang tussen het senatorschap en de tenlastegelegde fraudes heeft hij zich niet druk gemaakt. Kennelijk was het eerder al besproken grondwettelijk commentaar van Buys voor iedereen een vanzelfsprekend uitgangspunt. En dat is gek, want voor de Belgen was een dergelijk causaliteitsverband nu juist wel een vereiste geweest toen zij in 1814 tot 1825 steeds maar bleven hameren op een apart opgetuigde procedure voor een *forum privilegiatum*, als hierbedoeld. Een dergelijke hoge correctionele kamer kan alleen maar competent zijn, aldus leraar Benjamin Constant immers, als er sprake is van een “*abus de pouvoir*”, door de ambtsdrager in zijn bediening. Alleen dát rechtvaardigt waarom een speciale, staatkundig onderlegde, jury zich moet buigen over de daderschapsvraag en de

aansprakelijkheidskwestie, omdat het volk die macht heeft opgedragen, toegelaten of gegund aan de ambtsdrager. Dat volk moet dus beoordelen of die persoon dat misbruik heeft begaan en wat zijn motieven waren, want dat volk kan hem immers excuseren. Een redenering, niet geheel ongelijk aan die van Thorbecke. In zijn aantekeningen van 1839, waarin hij het “negenmannen”-voorstel van 1840 voorbereidt. En waaruit het huidige artikel 119 van de Grondwet voortspoot. Een andere nummering, maar dezelfde gedachte met gelijke redactie.

#### 7.6. De mogelijke gekroonde deelnemers bij de geprivilegieerde procedure

Uiteraard deed de affaire-Pincoffs landelijk en ook internationaal veel stof opwaaien. De RHV dreigde op de rand van een faillissement te komen – vooral de wisselruiterij te haren laste was desastreus geweest – en daarmee het spoorweg- en havenproject op Feijenoord. Want daarvan was de RHV de voornaamste geldschieteres geweest. De AHV had daar eigenlijk statutair niets mee te maken, maar die had eigenlijk een decennium parasitair op het RHV-vermogen geleefd. Zou de RHV bankroute gaan, dan was daarmee ook het van gemeentewege aangevatte spoorwegproject van de “luchtspoorbaan” dwars door de oude binnenstad vrijwel zinloos. De bruggen over de Maas waren aangelegd en geprojecteerd met het oog op de ontwikkeling van de rangeeremplacementen aan de Spoorweghaven op Feijenoord en die konden slechts bestaan als ze aangesloten waren op de Zuiderspoorweg, die in Dordrecht werd aangelegd, naar het noorden, in de richting van Rotterdam en naar het zuiden, richting Moerdijk. Maar dan zouden ook de spoorbruggen over het Hollandsch Diep zinloze staketsels worden. De HIJSM zou dan de schade moeten dragen, maar ook de Staat, als concessionarisse. En Noord-Brabant zou eveneens niet per spoor vruchtbaar ontsloten kunnen worden. Kortom: de wanbedrijven-Pincoffs zouden een verlamdend effect hebben op de nationale economie.

Maar natuurlijk was er meer. Allereerst viel de publieke aandacht op de Joodse herkomst van Pincoffs en zijn innige samenwerking met Joodse bankiershuizen, die ook al eerdere spoorwegprojecten waarin Pincoffs zijdelings geïnteresseerd was hadden gefinancierd, naar achteraf bleek: via frauduleuze handelingen. Ik noem hier het risicovolle spoorwegproject dat het Nederlandse spoorwegstelsel van HIJSM zou doen aansluiten op het Belgische, via een verbinding over Eindhoven, via Valkenswaard, Neerpelt naar Luik. En vandaar naar het industriële complex in ontwikkeling aan de linker Rijnsoever in het expanderende Duitsland. Weer heette het in de media, dat er van een wereldomspannende Joodse samenzwering sprake was, gericht op ondermijning van de Westerse Christenheid. Weer doken de refertes aan de geheimzinnige “Protokollen van de Wijzen van Zion” op, waaraan vooral Duitse en Franse auteurs later in de twintigste eeuw met zoveel misbaar hardnekkig zouden blijven verwijzen.

Maar ook koningshuizen waren betrokken geweest bij de machinaties van Pincoffs, zo werd bericht. Daar was de geheimzinnige Hendrik de Zeevaarder, broeder van de regerende Koning Willem III, die erevoorzitter en commissaris was van de AHV en die menige prospectus had aanbevolen bij potentiële deelnemers in het Congolese project. Verder was daar Leopold II, van het Huis van Saksen-Coburg, de koning der Belgen. Hij was groot-aandeelhouder, via allerlei getrapte constructies, bij het Eindhovense spoorwegproject naar Luik. En hij trad op dat moment min of meer op als particulier eigenaar van de Congogebieden die later als volwaardige koloniën tijdens het Congres van Berlijn toegescheiden zouden worden aan de prille Belgische staat. Het was aantoonbaar zo, dat dat project gebezigd werd om buiten de volksvertegenwoordigingen van beide landen om koloniale goederen uit de Congo te importeren naar de grootschalige afzetmarkt van de Duitse Bond. Een illegale concurrentie van de Amsterdamse en Rotterdamse havens. Maar zeer winstgevend voor de aandeelhouders en dus de leden van de

betrokken Koningshuizen. Het hele zaakje stonk als de hel, dat was de algemene opinie. Dat moest tot op de bodem uitgezocht worden. De kreet van alle tijden. Veelvuldig geslaakt. Maar bijna nooit opgevolgd.

De Eerste Kamer hield zich redelijk geresigneerd. Zij besloot, terstond nadat bekend was gemaakt dat Pincoffs failliet was verklaard, dat zijn lidmaatschap was vervallen. Bij Koninklijk Besluit van 22 mei 1879 (Nr 24) werden de Provinciale Staten opgeroepen om in zijn plaats een opvolger te kiezen en af te vaardigen. Dat werd jhr F.G.E. Merkes van Gendt. Aan Pincoffs werd verder door de senaat geen enkel direct woord meer besteed. Wel werd later gesuggereerd dat de val van het kabinet-Kappeyne van de Coppello in 1879 mede het gevolg was van de financiële Rotterdamse crises, die Pincoffs had veroorzaakt. In ieder geval kwam het AHV-debakel de economische politiek van dat kabinet niet ten goede. Maar dat zou het geen enkel kabinet gedaan hebben.

De Tweede Kamer, altijd meer de megafoon der volkswoede, wijdde er wederom interpellaties aan. Ook thans weer de idee, dat een parlementaire enquête aangewezen zou zijn om de schuldigen aan te wijzen. Waarna dan de gang der “commune justitie” ingezet zou kunnen worden als de Kamer tot de aanwijzing van schuldige daders zou kunnen komen. Kortom: een reprise van de debatten die gevoerd werden met betrekking tot de Indische koperpasmuntgunning. Toch verwees iedereen vrijwel terstond naar de buitengewone procedure ingevolge art. 159 van de Grondwet voorgeschreven bij “leden der Staten-Generaal” die zich schuldig zouden hebben gemaakt aan “ambtsmisdrijven”. Pincoffs wás ten tijde van de frauduleuze handelingen onmiskenbaar senator geweest. Daarom zou hij, naar luid van dat artikel, terecht moeten staan bij de Hoge Raad. En de keuze van de kamermeerderheid was dat zulks dan maar moest geschieden “van Koningswege” en niet “van wege de Tweede Kamer”. Men herinnert zich dat gezegd artikel 159 beide mogelijkheden optioneel formuleert. Het feit dat

de “Koning” als eerste initiatiefnemer tot de strafvorderlijke actie wordt genoemd betekent niet, aldus Fruin zeer stellig in zijn contemporaine commentaren, dat die mogelijkheid ook de eerste keuze is, waarop de tweede een – restrictief te interpreteren -- exceptie zou zijn. Leest men de kamerdebatten er echter op na, dan lijkt het alsof de volksvertegenwoordigers daar juist wèl van uit gingen. Men wilde de waarheidsvinding, de strafbaarheid en de aansprakelijkheid in ieder geval overduidelijk als themata overlaten aan de Hoge Raad.

Bij de Indische koperpasmunt-gunning, de verwijten betreffende de eventuele corruptieve handelingen daaromtrent, wilde de kamermeermeerderheid noch de enquête noch de verwijzing naar de Hoge Raad. Waarom nu bij Pincoffs ineens wél die oplossing als axiomatisch uitgangspunt? Het grondwetsartikel was in woordluid identiek. Aan zijn wetsgeschiedenis was niet toe- of afgedaan. En de daderschapsvragen waren in beide gevallen hevig gepolitiseerd. Ik kom nu op het terrein der gissingen. Dus wil ik daar niet te lang verwijlen.

Pincoffs was Jood. Dat lag in die dagen uitermate gevoelig. Niet alleen in Nederland. In heel West-europa was het antisemitisme virulent aanwezig, zo nu en dan opflakkerend als bij een veenbrand, waarbij de smeulende koollagen onder de heideplaggen ineens toch de buitenlucht weten te bereiken. Maar in Nederland was deze fobie toch, in betere kringen, niet “netjes”, niet “fatsoenlijk”. Zo nu en dan beriepen Nederlandse politici zich graag op de veelbesproken en meniggeroemde tolerantie van de Nederlanders – vooral onder Nederlanders – en het was bijna niet mogelijk om over de frauduleuze praktijken van Pincoffs te spreken of zijn Jood-zijn en zijn joodse zakenconnecties kwamen aan de orde. Ik vermoed dat de Tweede Kamer daar geen zin aan had. Laat de Hoge Raad dat maar opknappen.

Mutatis mutandis gold die terughoudendheid natuurlijk óók de betrokkenheid van de beide Koningshuizen. Die stond niet vast, verre daarvan, maar kon beslist niet uitgesloten worden. Als die



zou blijken, en zeker in het geval van Hendrik de Zeevaarder, kwam de Tweede Kamer als medewetgever die met de Kroon “gemeen overleg” moet blijven voeren uiteraard in een onmogelijke positie. Want zij zou dan aan de Koning een voordracht moeten doen tot strafvervolging van zijn eigen broer. Hoe dat technisch zou moeten, dat was onduidelijk – meer in zonderheid of dan de Tweede Kamer ook een tenlastelegging zou moeten formuleren en ook, in hoeverre die bindend zou zijn voor het eigenlijk Openbaar Ministerie – maar dat Willem III daar in deemoedige gelatenheid zijn handtekening onder zou zetten of een opdracht zou geven aan zijn Procureur-Generaal bij de Hoge Raad, dat leek iedereen wel zo goed als uitgesloten. Daarvoor hoefde men niet eens het choleric temperament van Willem III aan te halen. Ook een meer meegaande monarch met meer besef van zijn constitutionele beperkingen dan bij Willem gangbaar was, zou hierin niet makkelijk zijn meegegaan.

Verder: die pasmunt-kwestie speelde zich af in het verre, verre Nederlandsch Indië. Goed, dat was wel deel van het Koninkrijk. Maar wat daar gebeurde, dat was toch veel minder politiek beladen en belangrijk dan wat in het Europese deel des Rijks geschiedde. Er gold daar ander recht, er was zelfs een apart soort grondwet – de reeds genoemde Indische Staatsregeling – en de rechtsbeleving daar was in ieder geval anders en vertoonde, naar het scheen, een ander en lager voltage dan het Nederlandse in Europa. Zelfs Thorbecke nam niet aan dat alle grondrechten en rechtstatelijke beginselen waarvan zijn grondwetswijzigingen in 1848 uitgingen ook onverkort golden in Nederlands Indië. Dat zagen we in de zaak-Hasselman al. Thorbecke vond stellig niet dat de vrijheid van drukpers, onderwijs, godsdienst en vereniging of vergadering op Java dezelfde strekking en omvang zou moeten hebben als in het Rijk in Europa. Er zouden best meer drukpersdelicten mogen bestaan en het rooms-katholicisme zou zich daar niet op dezelfde manier organisatorisch hoeven te ontplooien als in Nederland. In het ontwerp-Indische Regeeringsregeling-1851 had de staatsman

dat al neergelegd. Daarom was die staatsregeling, anders dan de Europese Grondwet, beslist niet op te vatten als een catalogus van grondrechten waaraan men waarborgnormen kon ontleen tegen de overheid. Stond er in die Staatsregeling – om maar eens een voorbeeld te noemen -- dat er “drukkersvrijheid” was, dan betekende dat alleen maar dat de Indische regering zich zou *inspannen* om de ingezetenen en onderdanen een maximum van die vrijheid te gunnen. Maar iedereen moest begrijpen dat de Indische Regering gewoon nooit zou kunnen toestaan dat de drukpers ooit zou strekken “tot het vrijelijk verkondigen van gevoelens welke met de aangenomen beginselen van Regeering in strijd zijn. Aldus Gouverneur-Generaal Rochussen, naar aanleiding van de erkenning van die vrijheid in Europa, in het aldaar gesitueerde gebiedsdeel<sup>135</sup>. Ik geef de drukpersvrijheid als voorbeeld, omdat dat nu zo’n grondrecht was waarover iedereen in Nederland het zonder meer eens scheen te zijn. Stond er, dat de drie machten gescheiden zouden zijn – de *trias-idee*— dan gold daarvoor dat die regering haar best zou doen dat zoveel mogelijk te bereiken. Maar dat waren geen afdwingbare beginselen tegenover de overheid<sup>136</sup>. Dat zouden Javanen, daar had men de meeste ervaring mee, als Aziaten toch niet begrijpen. En ze konden daar ook niet goed tegen, tegen die gedachten die alleen maar aan Christelijke Europeanen besteed waren. Daarom. Een beetje corruptie dáár was niet zo erg, behoorde misschien wel tot de goede toon – die Javanen vonden al gauw iets goed – maar hier, in het geval-Pincoffs -- was de corruptie gebeurd in Rotterdam, ten laste van echte gewone mensen zoals de kamerleden zelf. Dat kon niet ongestraft blijven, terwijl zoiets in Java misschien kon behoren tot een soort folklore. Java, dat was een “*pays hors de Chrétianité*” tenslotte, en daar gold ook het Westerse volkenrecht niet. Dat was voor Christenen geschreven. Ik kom daar nog op terug als ik het

---

<sup>135</sup> Treffende voorbeelden bij: C.Fasseur, *Indischgasten, Indische levensgeschiedenissen*, Amsterdam: Uitgeverij Ooievaar 1999, in het bijzonder hoofdstuk VI, *Een martelaar voor het vrije woord*, pp. 86-112.

<sup>136</sup> Fasseur, *Indischgasten*, aangehaald werk, *Een voorloper van Multatuli*, pp. 60-66.

Jambi-schandaal bespreken ga, waarbij de heer Hendrik Colijn een zeer eigenaardige schaats reed.

### 7.7. De vlucht van Pincoffs naar de Verenigde Staten van Noord-Amerika

Het was Marten Mees geweest die de verdenking tegen Pincoffs gaande had gemaakt<sup>137</sup>. Hij was deelhebber in de Rotterdamse en Afrikaansche Handelsvereniging. Hij was een vooraanstaand Rotterdams bankier<sup>138</sup>. Hij had zich al geruime tijd zorgen gemaakt over de opneming van kortlopende credieten bij buitenlandse bankiershuizen door Pincoffs ten behoeve van de Afrikaansche Handelsvereniging. De totale opname kwam hem in april 1879 erg groot voor. Hij vroeg Pincoffs om de balansen van beide vennootschappen. De vergelijking bracht aan het licht dat er met de Afrikaansche iets loos was. Pincoffs moest opbiechten dat hij betalingsmoeilijkheden had van zes á zeven ton vóór juni van dat jaar. Toen kwam het bedrog aan het licht en bleek een deficit van bijna zes miljoen. Dat zou méér worden. Mees en andere deelhebbers waren van mening dat voorlopig geen ruchtbaarheid aan de zaak gegeven moest worden. Dan zouden andere crediteuren zich melden, de zaak zou gaan schuiven, er zou paniek op de beurs komen. De schulden bleven maar oplopen. Op een gegeven moment was er geen houden meer aan. De zaak moest publiek gemaakt worden. Dat Pincoffs oplichting had begaan, valsheid in geschrifte en bedriegelijke bankbreuk stond wel vast.

---

<sup>137</sup> Voor de feiten volg ik nu in hoofdzaak Oosterwijk, *Vlucht na victorie*, aangehaald werk, pp. 150-164.

<sup>138</sup> Over zijn zakelijke betrokkenheid bij de Afrikaansche en Rotterdamsche Handelsvereniging, de vervlechting van beide vennootschappen en de bankrelaties met Joodse Bankiershuizen in het buitenland uitvoerig: W.C Mees, *Man van de daad, Mr Marten Mees en de opkomst van Rotterdam*, Rotterdam: Nijgh & Van Ditmar NV 1946, pp. 400-467. Men vindt daarin ook beschreven welke nauwe relaties Pincoffs had met het Belgische en Nederlandse koningshuis. Reeds in 1874 kreeg Pincoffs uit handen van Willem III het Luxemburgse commandeurskruis van de Orde van de Eikenkroon, buiten de politieke verantwoordelijkheid van de Nederlandse minister van binnenlandse zaken om. De koning deed dat als groothertog van Luxemburg. Dergelijke versierselen baarden veel opzien; men was gerechtigd ook overdag de draaglinten vol op de geklede jas te dragen en Pincoffs was er de man niet naar om zulks na te laten. Hij werd te Rotterdam als parvenu misacht en als zakenman gehaat. Zie de uitvoerige brochure van J.C.W. Loos, *De Rotterdamsche Catastrofe, Open brief aan den Wedelgestrengen Heer Mr J.C. Reepmaker*, Rotterdam: De Erven Brieholl, (januari) 1880 pp. 10 vv.

De justitie zou daarvan niet onkundig gehouden kunnen worden. Al heeft Mees dat lang wel geprobeerd. Op 14 mei bleken Pincoffs en Kerdijk, de firmanten van de Afrikaansche, spoorloos. Inmiddels was de officier van justitie komen vragen wat er waar was van de lopende geruchten betreffende de Afrikaansche. Er waren te veel mensen ingelicht.

Pincoffs en zijn gezin waren per spoor vertrokken naar Calais, vandaar per boot naar Liverpool. Daar waren zij sloop gegaan naar New York. Op 15 mei. Toen de rel in volle hevigheid nationaal losbrak zaten Pincoffs en zijn gezin op de oceaan. Op 18 mei kwam de Rotterdamse officier van justitie Roest daar achter. Hij meldde het de minister van buitenlandse zaken. En niet aan de minister van justitie. Wat in dit geval stellig de aangewezen bureaucratische weg zou zijn geweest. Het ging immers om strafvordering tegen een Nederlander. De minister van justitie zou dan zijn ambtgenoot van buitenlandse zaken moeten inlichten als de verdachte buitenslands vertoefde, maar een rechtstreeks contact door een officier met de minister van buitenlandse zaken lag ook destijds niet in de rede. Kerdijk zat in Antwerpen, waar hij een poging tot zelfmoord zou hebben begaan.

#### 7.8. De uitleveringsperikelen en de kleine rechtshulp

De wegen van Roest waren aanstonds wonderbaarlijk<sup>139</sup>. Met de zekerheid van een slaapwandelaar trof hij zijn maatregelen ter aanhouding, arrestatie en overbrenging van Pincoffs. Op 16 mei zond hij de politie-inspecteur H.W.Moulijn naar Brussel. Die wist daar te achterhalen dat Pincoffs was overgestapt naar Calais. Men moet dus vermoeden hebben gehad waarheen Pincoffs zich begeven zou: in ieder geval naar Engeland. Roest vroeg nu telegrafisch aan alle Engelse politiekorpsen van de kustplaatsen de opsporing van Pincoffs. Hij ging ervan uit dat Pincoffs naar

---

<sup>139</sup> Oosterwijk, te aangehaalde plaatse en pp. 165-177.

Amerika zou gaan. Hij schakelde de Nederlandse consul-generaal in te New York. Die werd verzocht Pincoffs op te doen sporen, ten verzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Roest ging dus al aanstonds van diens rechtsmacht uit. Roest vroeg de consul, mocht Pincoffs inderdaad in de haven van New York arriveren, het daarheen te leiden dat Pincoffs en de zijnen niet zouden debarkeren. Hij ging er van uit dat Pincoffs wel met de Cunard Line zou reizen, dan was de nationaliteit van het vaartuig Engels. Zou Pincoffs aan boord moeten blijven, dan zou hij op Engels grondgebied verwijlen. Met Engeland had Nederland een toereikend uitleveringsverdrag en met de Verenigde Staten van Noord-Amerika in ieder geval niet. Roest ging er dus vanuit dat het adagium “schip is territorium”<sup>140</sup> dan wel door de vlaggenstaat zou worden geaccepteerd en verder, dat Amerika daartegen, hoezeer het vaartuig aangelegd zou hebben in New York – dus ruimschoots binnen Amerikaans binnenwater – wel niets zou ondernemen. Het zou de retourvaart niet beletten en in Liverpool zou men verder zien. Zou deze toeleg slagen dan zou Pincoffs moeten terugvaren met alle bagagestukken, die terstond bij aankomst te Liverpool ten behoeve van de Nederlandse justitie in beslaggenomen zouden moeten worden. Door Engeland, wel te verstaan. Dan zou daarvan later de overdracht worden aangevraagd mét de opeising van Pincoffs ter fine van uitlevering aan Nederland. Roest vroeg dus al bij voorraad kleine rechtshulp aan in Londen.

In Rotterdam en Den Haag gonsde het van de geruchten. De kranten stonden bol van het schandaal en uiteraard waren de speculaties niet van de lucht. Het leek erop dat Pincoffs op 14 mei heel precies wist wat justitie zou gaan ondernemen. Hij wist

---

<sup>140</sup> Dus de fictie, dat het vaartuig grondgebied is van de staat waarvan het de vlag, ter bepaling van zijn nationaliteit, rechtmatig voert. Op het moment van het Pincoffs-drama gold dat principe inderdaad voor Nederland. Het Napoleontische recht ging van dat beginsel uit terzake van koopvaardijvaartuigen. Angelsaksische landen erkenden dat beginsel niet, maar daarvan kan men zeggen, dat Roest daarmee geen rekening hoefde te houden. Maar kennelijk heeft Roest meteen geweten dat er tussen Amerika en Nederland inderdaad geen uitleveringsrelatie bestond en dat Amerika Pincoffs zeker niet als ongewenst vreemdeling eigener beweging zou uitzetten. Want daarvan gaat Roest uit in zijn besprekingen met de consul-generaal voor Nederland te New York.

kennelijk dat zijn arrestatie aanstaande was en had net op tijd de trein kunnen nemen op het Beursstation in de Maasstad. Hij had vrouw, kinderen en bagage ruimschoots op tijd vooruit gestuurd. Hij wist exact welke vaart op New York via Liverpool zou lopen, had een keuze kunnen doen uit een ingelegde vaart, wist precies dat uitlevering door Amerika niet aanstonds te duchten was en dat Nederland volledig afhankelijk zou zijn van de bereidwilligheid van de havenautoriteiten om het debarkeren te beletten. Men wist op voorhand dat die bereidheid niet bestond of niet getoond zou worden -- Pincoffs was gewoon aan land gegaan – en niets belette hem om residentie te nemen in een New Yorks hotel. Dit bleek treffend juist. De uitlevering, daar kon men naar fluiten. Pincoffs zou niet in persoon terecht staan. Kerdijk wel, maar dat was zo'n onnozelaar, die wist toch niks. De uitlevering van Kerdijk was inderdaad aangevraagd bij België. Dat willigde het rechtshulpverzoek moeiteloos in. Er moest alleen even gewacht worden totdat Kerdijk voldoende hersteld was van zijn zelfmoordpoging, die overigens ook vrij knullig was uitgevoerd.

Daar had Roest, zo berichtten kranten, het op toegelegd. Want zo'n terechtzitting zou niet goed uitkomen: Pincoffs had relaties tot in de hoogste kringen. Dat was al eerder gebleken in andere affaires<sup>141</sup>. Leopold II en Prins Hendrik de Zeevaarder, 's konings broer, waren in de Afrikaansche geïnteresseerd en via hen andere hoge ambtenaren in België en Nederland. Verder waren

---

<sup>141</sup> Zie mijn: *Een Kempische spoorbaan in de Grootte Oorlog, Het Eindhovens Bels lijntje*, a.w., pp. 31-41 *Holland in de Congo*. Zie daar de literatuurverwijzingen. Verder de tweede druk van Oosterwijks boek *Vlucht na victorie*, thans onder de titel: *Ik verlang geen dank, Lodewijk Pincoffs 1827-1911*, Rotterdam: Uitgeverij Douane, 2011 ISBN 978 90 72247 48 3 <http://www.uitgeverijdouane.nl>. Inmiddels is ook aan Belgische zijde meer onderzoek gedaan naar de relaties tussen Leopold II en Pincoffs via de Internationale Afrikaanse Vereniging die de koning der Belgen een eigen kolonie moest bezorgen in midden-Afrika. Hij wilde een cultuurstelsel, zoals Willem I dat op Java had ontwikkeld na 1815. Pincoffs bracht voor Leopolds ondernemingen gedemonteerde stoomrivierboten naar de factorijen aan de Congomondingen om vandaaruit stroomopwaarts commerciële expedities te starten. Men zie ondermeer: HP de Tijd, 6 augustus 2010, Frank Mulder, *Holland in de Congo*. De Afrikaansche Handelsvereniging financierde deze expedities zodat Leopold middels stromannen als debiteur aan die Vereniging kon gelden bij het faillissement van de rechtspersoon. De in Congo gelegen activa van de AHV werden overgenomen door de Nieuwe Afrikaansche Handelsvennootschap, onder directie van de Nederlander Anton Greshoff, waarin Leopold II wederom geïnteresseerd was, en die vrij spel kreeg in Congo-Vrijstaat na het tweede congres van Berlijn van 1885.

belangrijke Joodse banken betrokken bij Pincoffs malversaties zoals deze al eerder in eerdere spoorwegaangelegenheden waren betrokken. Als Pincoffs zou terecht staan zou hij zijn mond niet houden: de namen van verschillende hoogwaardigheidsbekleders, waaronder ministers en senatoren zouden genoemd worden als deelnemers. En daarom had Roest instructie Pincoffs te waarschuwen. De hoofdredacteur Tels van de Rotterdamse Courant, die tevens advocaat was van de Afrikaansche Handelsvereniging zou Pincoffs ingelicht hebben op voorstel van Roest, en daarom 's anderendaags in de avondeditie al kunnen berichten "dat de Directeuren der Afrikaansche Handelsvereniging *zich verwijderd hadden*". Andere deelhebbers hadden dat bericht opgevat als waarschuwingssignaal dat het bedrog aan het licht was gekomen en dat zij bezwarende stukken moesten vernietigen. Dat zou zo afgesproken zijn. Het kabinet-Kappeyne van de Coppello had dat gebillijkt. Het kwam daarop mede daarom ten val<sup>142</sup>. En Tels had Pincoffs de ontsnappingsroute bijgeplust. Tevoren was uitgezocht waar Pincoffs geen uitlevering te duchten had, New York was ter dege bijgeplust. De rest van de handelingen van Roest was puur voor de show geweest. De stationschef van station Beurs was al ingelicht en had de trein nog zelfs even laten wachten, in strijd met de dienstregeling, totdat Pincoffs puffend en hijgend zich de trappen

---

<sup>142</sup> W.J. van Welderen Baron Rengers, *Schets eener Parlementaire Geschiedenis van Nederlanden sedert 1849*, 's-Gravenhage Sijthoff Pers V Vols. 1892, Vol. II pp. 202. Mees, *Een man van de daad*, a.w., p. 427 deelt die opvatting. Kappeyne was een radicaal liberaal die het kabinet-Kappeyne vormde na een heftige strijd tegen de confessionelen, onder meer wegens de door dezen gewenste gelijkstelling van bijzonder en openbaar onderwijs, zulks voor subsidieoelenden. In het algemeen wordt aangenomen dat hij viel over het ontwerp-Kanalenwet van zijn ambtgenoot Tak van Poortvliet, minister van waterstaat. Maar hij had al deuken opgelopen in zijn strijd met gematigder liberalen die vonden dat hij de zakenwereld veel en veel te veel vrijheden bood. Het Pincoffs-schandaal was daarbij natuurlijk koren op de molen van zijn wederpartijders, omdat Pincoffs jaren lang had kunnen frauderen zonder plichtmatige balanscontrole vanwege accountants. De Wet op de Jaarrekening was het gevolg van de Pincoffs-crisis. Dat Van Welderen en Mees deze crises als hoofdoorzaak voor Kappeynes val aanwijzen tekent de enorme schok die de publieke opinie door de affaire ontving. Veel tweede kamerleden waren financieel bij de Afrikaansche Handelsvereniging betrokken, hetzij als commissaris hetzij als aandeelhouder. Mees noemt ze met name. Ook zij werden via de Nieuwe Rotterdamse Courant van medeplichtigheid aan het aan Pincoffs ten lastegelegde beschuldigd, onder meer via ingezonden brieven. De columnist Mr B. Oldenkott, verbonden aan de katholieke "Maasbode" en aan "De Gelderlander" stookte dit vuurtje ook maanden lang aan om aan te tonen tot welk een laagheden pur sang liberalen in staat waren. Zie Mees, *Een man van de daad*, a.w. pp. 453-457.

naar het Beursstation had opgehesen. Hij was door die chef met instijgen geholpen en bij vertrek had deze, staande op het perron, de houding aangenomen en keurig aan de pet gesalueerd!

### 7.9. De verstekprocedure bij de Hoge Raad als forum privilegium

Pincoffs ging in New York met zijn gezin van boord. Uitlevering werd geweigerd, redenen voor uitzetting vond Amerika niet. Pincoffs stierf, hoog van jaren, als eerzaam New Yorks sigaren winkelier.

De procedure bij de Hoge Raad tegen Pincoffs en Kerdijk werd precies volgens het boekje gevoerd<sup>143</sup>. Tegen beide werd een gerechtelijk vooronderzoek gevorderd, de kamers gaven beide verlof tot de vervolging – noodzakelijk omdat Pincoffs ten tijde van het begaan der verweten feiten lid was geweest van de eerste kamer – en van 23 tot en met 28 februari 1880 vond het openbare onderzoek ter terechtzitting aan het Plein te Den Haag plaats. Tegen Pincoffs werd verstek verleend<sup>144</sup>, men procedeerde dus tegen Kerdijk, de firmant, als deelnemer, alleen verder. Van het feit, dat tussen het senatorschap en de begane feiten geen oorzakelijk verband aantoonbaar was werd in het geheel geen punt gemaakt. Terecht, dunkt mij: de wetgever eiste zo'n verband ook niet als ontvankelijkheidsvoorwaarde. De bewijslevering bleek verder geen probleem, schriftelijke bescheiden waren er in overvloed<sup>145</sup>. Kerdijk bekende alles wat hij zou kunnen bekennen, alleen over 's mans onnozelheid bleek verschil van mening mogelijk<sup>146</sup>. Pincoffs en Kerdijk werden veroordeeld tot

---

<sup>143</sup> Oosterwijk, *Vlucht na victorie, a.w.*, pp. 203-213 met de citaten uit de arresten en de vindplaatsen in het "Weekblad van het Regt".

<sup>144</sup> De tenlastelegging verweet hem valsheid in geschriften van koophandel, vierenvijftig maal gepleegd en bedreigelijke bankbreuk.

<sup>145</sup> Zie het openbaar gemaakte Rapport van de getuige-deskundige C.W. Vermeulen, *De Afrikaansche Handels-Vereeniging en haar werkring, Rapport aan den Hoogen Raad der Nederlanden door C.W. Vermeulen belast met het onderzoek der boeken van de Afrikaansche Handelsvereeniging*, Rotterdam, zonder uitgever, 1880, pp. 28 vv.

<sup>146</sup> De vraag of Pincoffs ingelicht was over de komende strafvordering komt in onderliggende dossierstukken aan de orde. De president en secretaris van de Nederlandsche Bank, ingelicht over de



gevangenisstraffen, geldboeten en verwezen in de proceskosten. Daar geen hogere voorziening mogelijk was werd het gewijsde onmiddellijk onherroepelijk en voor tenuitvoerlegging vatbaar; gratie werd niet aangevraagd. Kerdijk zat zijn straffen uit en stierf te Mechelen in België. Pincoffs bleef wijselijk uit Europa weg<sup>147</sup> en stierf in New York in 1911.

### 7.10. Obstructie van de regering

De geruchten bleven hardnekkig, dat mede vanuit het zittend kabinet Kappeyne van de Coppello, dat voor een volkomen vrijheid van het markt- en bedrijfsleven was geweest, druk was uitgeoefend om de gang der rechtspleging te frustreren. Er zou veel te veel van medebetrokkenheid blijken van hogere politieke gremia, ministers maar ook leden van het koninklijk huis zouden blijvend beschadigd worden. Het was veel te toevallig, dat nu net de firmant waarvan eigenlijk iedereen aannam dat hij te onnozel en lichtgelovig was om van Pincoffs vuige en snode plannen mede te weten nu net beschikbaar was, aan den lijve, om zo te zeggen, als “Stof an dem die Täten gerächet werden” bij de Hoge Raad.

---

omvan van het deficit dat over de negen millioen gulden zou belopen, hadden op 14 mei met Pincoffs een indringend gesprek gehad. Mees spreekt over een “verhoor”. De president had Pincoffs gezegd dat hij de strafrechter en de justitie er stellig niet meer buiten kon laten. Deze stukken, aldus Mees, *Man van de daad*, a.w. p. 422, waren niet aan het strafdossier toegevoegd en waren gedeponereerd op de bijbank van de Nederlandsche Bank aan De Boompjes bij de Maasbruggen te Rotterdam. Daar werden zij prooi der vlammen bij het Duitse terreurbombardement van 14 mei 1940. Mees geeft aan dat aldus niet meer reconstrueerbaar is of Pincoffs tijdig werd gewaarschuwd en of er samenspanning met justitie is geweest. Maar veel vooraanstaande financiers en kooplieden namen destijds voetstoots aan dat het niet anders kon of dat moet het geval zijn geweest. Mees zelf wijst op een brief van H.Muller Szn. Dd 17 mei 1879 aan zijn zoon S.Muller Hzn. dat Pincoffs wel uitzonderlijk goed voorbereid was op zijn vlucht. De brief is gearchiveerd in het Gemeentelijk Archief van de Gemeente Rotterdam, Collectie Muller Nr 75. Kerdijk was niet precies op de hoogte wat hem boven het hoofd hing. Hij vluchtte pas op het allerlaatst naar Brussel, vandaar naar Antwerpen, waar hij de zelfmoord poogde te plegen in Hotel Saint Antoine. Mees meent dat Pincoffs genoegzaam wist over Kerdijks onkunde en goede trouw om te weten dat zijn firmant geen echt risico voor hem opleverde; Kerdijk wist zeker niet van de vluchtroute die Pincoffs uitgezet had.<sup>147</sup> Hoewel een bezoekend journalist uit Rotterdam hem wel uitnodigde om herwaarts naar Rotterdam te komen ter hulding voor bewezen verdiensten. De invitorator publiceerde over zijn bezoek aan de gevallen magnaat in het Rotterdamsch Nieuwsblad op 9 juli 1906 maar verkoos zelf anoniem te blijven. Oosterwijk, *Vlucht na victorie*, a.w. pp. 237-241. Was Pincoffs wel gekomen, dan was hij uiteraard reeds in Engeland aangehouden. Een uitleveringsverzoek zijdens Nederland was dan onmiddellijk aanstaande geweest. Mees bericht dat het hier om de heer Spruyt gaat, de hoofdredacteur van het Rotterdamsch Nieuwsblad en Sithoff, de directeur en uitgever. Beiden namen voor Pincoffs diens wandelstok mee die zij bij de faillissementsverkoop hadden verworven; Mees, *Man van de daad*, pp. 466-467.

Pincoffs had Kappeyne financieel ondersteund bij diens verkiezingscampagnes en was hem politiek meerdere malen te hulp geschoten. Waarom waren liberale vrienden van Kappeyne, zoals Marten Mees, de Rotterdamse bankier, Cornelis Stork, de grote Twentse industrieel, en Hendrik Muller, de financier van Feyenoordse projecten nu juist allemaal door Roest buiten schot gelaten, terwijl zij allen, middellijk of onmiddellijk bij de Afrikaansche Handels Vereeniging geïnteresseerd waren? En ook bij de belangrijke spoorwegprojecten die de ontwikkeling van de Rotterdamse haven meer landinwaarts moesten begunstigen, waaronder de verdere aanleg van de Zuiderspoorweg, dwars door Noord-Brabant heen, via Venlo op de kolenbekkens van het Ruhrgebied en de daar gesitueerde enorme hoogovens- en staalcomplexen? Het was bekend dat deze spoorwegen door de liberalen begunstigd werden boven de veel minder kostbare kanalenprojecten – die door Tak van Poortvliet gewenst waren, tegen de liberale kamermeerderheid in – omdat de betrokkenen, Kappeyne voorop, hadden geïnvesteerd in die spoorwegen die aansloten op de Feyenoordse spoorweghaven en dus Rotterdam grotelijks boven het sukkelende Amsterdam begunstigen. Hier werd justitie gemanipuleerd om het Hollandse grootkapitaal veilig te stellen: zou Pincoffs eraan gaan, dan ging dat er ook aan. De Hoge Raad was handlanger van de liberale partijpolitiek. Dat waren de insinuaties van Oldenkot in de steeds machtiger wordende “Maasbode”, hierin, zij het gematigder, bijgetreden door “De Tijd”, de bedaardere pastoorskrant. Oldenkot noemde man en paard, suggereerde feitelijkheden en was zeer bedreven in het maken van toespelingen, gissingen en samengestelde redeneringen waarbij feiten, die vaststonden, verder geassocieerd werden tot brede complotten, waarbij Joden natuurlijk weer een grote rol speelden. Het feit dat tegelijkertijd in Zuid-Oost-Brabant een transterritoriale lijn werd aangelegd, via Luik aansluitend op de kolenbekkens van de Borinage, óók gefinancierd met Joods kapitaal en óók verwickeld in financiële schanddalen, die de Congo-handel bevorderde, in strijd met de officiële

regeringspolitiek gericht op de exploitatie van Java, werkte daarbij katalyserend. De regering obstrueerde de volle vervolging van alle deelhebbers in het Afrikaansche schandaal uit eigen belang: als Pincoffs ging, dan ging het kabinet. En het ging inderdaad, zij het, dat de toedracht daartoe niet zo monocausaal lag als Oldenkot triomfantelijk presenteerde. Maar de idee in de ingezonden brieven was: ex-ministers, die maakt men verder niet veel meer, áls Pincoffs toch nog straks in Engeland opduikt. Want dat hij dat zou doen, daaraan twijfelden aanvankelijk weinigen. En dat hij, eenmaal naar Nederland uitgeleverd, anderen ernstig bezwaren zou, stond zo vast als het “Amen!” na het “Credo” in de kerk.

### 7.11. De positie van Willem III

De positie van het regerend staatshoofd bleef evenmin buiten geding. Willem III had Pincoffs opvallend veel diensten bewezen, waaronder de uitreiking van hoge, zeer hoge, decoraties, reeds op jeugdige leeftijd. Verder was Willem, die daartoe bijna nooit te porren was, naar Rotterdamse openbare plechtigheden gekomen, die gecentreerd waren rond commerciële ondernemingen die geëntameerd waren mede door Pincoffs. Willem had de eerste steen gelegd voor de Maasbrugspoorverbinding, hij had stoomradersleepbooten voor de Rijnvaart goedgunstig naar zich en zijn kinderen en familieleden doen dopen, had ook de tewaterlatingen verricht, had Pincoffs gunstig doen schikken aan officiële diners die hij met zijn aanwezigheid luister had bijgezet en steeds van zijn bijzondere belangstelling doen blijken bij Pincoffs Congo-projecten. Daarin had zijn broeder, de mysterieuze Hendrik de Zeevaarder actief geparticipeerd, deze was zelfs erevoorzitter geworden van de Raad van Commissarissen van de Afrikaanse en had vriendschap gesloten met Leopold II, de koning der Belgen. Dat was helemaal niet te geloven: Willem I had diens vader nog als illegaal vorst en usurpator beschouwd, leider van een muitendrot dat Nederland met krijgsgeweld moest keren. Leopold bevorderde de Antwerpse haven, streed voor de versnelde

ontwikkeling van de “IJzeren Rhijn” dwars door België, om Amsterdam de loef af te steken, en aasde op de gehele midden-Congo om Nederland geducht te kunnen beconcurreren via de ontsluiting van een eigen privaat koloniaal gebied. Leopold waakte er afgunstig voor dat de Noorderbuur de Westerschelde bleef behandelen als een geprivilegieerde internationale rivier – dat was bij het Weens verdrag van 1815 al bedongen -- en lokte menig jurisdictieconflict uit over de Wielingen, waarbij hij waarachtig de helpende hand uit Londen kreeg toegereikt, ter ondermijning van Nederlands handelspositie. Die man was, laten we wel wezen, toch een vijand van Nederland als handeldrijvende natie? Hier wrikte iets ontstellends. De beperkte vervolging van ledepop Kerdijk had ten doel dit alles te verhullen, dat lieten de weldenkenden der natie zich niet afheksen. Hernieuwde waarheidsvinding zou straks uitgesloten zijn wegens het ne-bis-in-idem-beginsel, ook al zouden nog zulke bezwarende nova opduiken. En dat zou stellig gebeuren. Deze hypothese bleef leven. Ze bleek springlevend zelfs, toen Rotterdam op gemeentelijk niveau sedert de negentiger jaren van de vorige eeuw Pincoffs enige rehabilitatie trachtte te doe geworden, ondermeer door een brug en een straat naar hem te noemen en een standbeeld voor hem te accepteren.

Het was wel duidelijk: de regeling van de vervolging van Rijksambtenaren zoals ministers, senatoren en kamerleden was te makkelijk te manipuleren en te politiseren. Die moest herzien worden, al was dit nu eens de eerste keer dat de Hoge Raad was opgetreden als *forum privilegium* zoals in dat ongelukkige grondwetsartikel bedoeld. De kamers hadden hier de personen aan te wijzen die vervolgd moesten worden, de kamers moesten de tenlasteleggingen goedkeuren, dat kon niet goed gaan. Dat hadden we nu gezien, dat was een slag in het gezicht van Themis. Sedert 1870 was er echter een staatscommissie doende een nieuw wetboek van strafrecht te maken. Het moest een echt nationaal wetboek zijn. Echt voor Nederland. En omdat Nederland, daarvan was iedereen overtuigd, geen bananenrepubliek was – al was een

van Pincoffs projecten de ontwikkeling van de factorij Banana aan de Congo geweest – moest dus de strafrechtelijke aansprakelijkheid van hoge staatsambtenaren maar eens grondig op de schop. In 1815 was men van de processuele kant die kwestie gaan benaderen. Dat had deze voorliggende ongelukkige regeling gebracht. Maar nu zou men het eens van de materieelrechtelijke proberen. Eerst het *id quod*, datgene wat essentieel is, en dán, afhankelijk daarvan, de *modus quo*, de manier waarop. Eerst de aansprakelijkheid, dan de procedure. Thomas van Aquino had dat altijd als de juiste epistemologische benadering gezien en Thomas had toch óók wel eens gelijk gehad. Het zou ultramontaan Oldenkot en zijn eveneens veel te Roomse Maasbode stellig wind uit de zeilen nemen.

## **8. De achtereenvolgende strafrechtelijke en strafvorderlijke herzieningen**

### 8.1. Het ambtsdelict in het algemeen

Inderdaad was een staatscommissie voor de samenstelling van een brandnieuw wetboek van strafrecht al een tijdje bezig orde te brengen in de strafrechtelijke aansprakelijkheden voor het ambtsdelict, de ministeriële strafbaarheid daarbij inbegrepen. De Code Pénal behandelde dat vraagstuk beslist onsystematisch, de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid was daarin maar als noodverband aangelegd, en de consequenties van die aansprakelijkheid voor niet-ambtelijke deelnemers, deelhebbers en voor de onvolkomen delictsvormen waren niet goed doordacht. Deze staatscommissie, naar haar voorzitter de Commissie-de Wal<sup>148</sup> genoemd, dacht daarin dogmatische stroomlijning te

---

<sup>148</sup> Johan de Wal, 1816-1892. In 1848 werd hij professor te Leiden, waarbij niet aanstonds strafrecht een specialisme was in zijn leeropdracht. De minister van justitie Van Lilaar stelde hem voor als voorzitter van een “Staatscommissie voor de Zamenstelling van een Wetboek van Strafrecht”. In 1870 werd hij als zodanig benoemd en werd de commissie geïnstalleerd. Al was hij een theoreticus, voor de grondslagen van het Algemeen Deel interesseerde hij zich niet bijzonder. Dat was meer het kolfje naar de hand van A.A. de Pinto, 1828-1907, destijds raadadviseur verbonden aan de afdeling wetgeving van het departement van justitie. Hij was onder de indruk van het Duitse ontwerp, dat hij veel overzichtelijker vond dan de

brenge. Zij wilde het ontwerp-Strafwetboek voor de Noordduitsche Bond<sup>149</sup> daarbij tot uitgangspunt nemen. Bismarck stond, waarachtig, voor dezelfde soort problemen als waarmee Willem I in 1813 geconfronteerd werd voor wat betreft het nieuwe ambtenarenapparaat dat het Duitse Keizerrijk na 1870 letterlijk intern en extern gestalte zou moeten geven<sup>150</sup>. Hoe dit immense

---

warwinkel van bijzondere wetgeving waarin de Nederlandse strafwetgeving inmiddels was vastgelopen. Die was vaak geïnspireerd in de oorspronkelijke tekst van de Code Pénal, maar dan in de vertaling van Bilderdijk die toch al niet uitmuntte door helderheid en eenheid van woordluid. De Pinto was eigenlijk de enige die een systeem van grondbeginselen had uitgewerkt waarbij bij de strafbaarstellingen in het Bijzonder Deel rekening zou moeten worden gehouden. De Wal en de ijverige Modderman hadden dat veel minder. Modderman heeft het ontwerp door de kamers gesleept. Maar intellectueel is hij niet de voornaamste auteur ervan. Dat is De Pinto.

<sup>149</sup> Strafgesetzbuch für den Norddeutschen Bund, ook wel Ndb. De commissie neemt het voorontwerp tot uitgangspunt voor de beraadslagingen naar de tekst, vervat in: *Entwurf eines Strafgesetzbuches für den Norddeutschen Bund nebst Motiven und Anlagen. Separat Abdruck aus den amtlichen Aktenstücken des Reichstags*, Berlin 1870.

<sup>150</sup> Na de Frans-Duitse oorlog, waarin de Duitse Bond tegen ieders verwachting in het Franse leger versloeg werd het Duitse Keizerrijk in 1871 uitgeroepen in de Spiegelzaal te Versailles. Bismarck wist de Noord-Duitse staten in een statenbond te verenigen onder het Huis Hohenzollern met Wilhelm I, het regerend hoofd daarvan als koning van Pruisen, als Duits Keizer. Tevoren had Bismarck in de Bröderkrieg Oostenrijk-Hongarije, dat aanspraak maakte op de leiding van het Duitse Rijk, waarin alle Duitssprekende staten verenigd zouden zijn, uit de Duitse Bond gewerkt. De noord-Duitse staten sloten zich onder Pruisen nauw aanee, ondermeer als douane-unie, vrijhandelsassociatie en gemeenschappelijke beheerder van de transterritoriale rivieren zoals de Rijn. Dat leverde de Noord-Duitse Bond op, die een geüniformeerd strafrecht nastreefde, het Strafwetboek der Noord-Duitse Bond. Al namen niet alle vorstendommen het over als zodanig. Het werd inderdaad het strafwetboek voor het Duitse Keizerrijk. Het trad op 31 mei 1870 al in werking. Beieren, Wurtemberg en Baden namen het nog niet aanstonds over. Zij meenden dat het Keizerrijk wel gemeenschappelijke defensie, externe handelspolitiek, monetaire eenheid en buitenlandse betrekkingen veronderstelde, maar niet een zo ver doorgevoerde uniformering van het publieke recht. Vooral van katholieke zijde, denk aan Beieren, waren grote bezwaren tegen de strafbaarstellingen betreffende de bloed- en aanverwantschappelijke betrekkingen, het sexueel verkeer, de gezinsmoraal, het huwelijksleven, het ouderschap en het erfrecht. Bismarck oefende op deze staten grote pressie uit. Hij vond dat eenheid extern deze eenheid intern vooronderstelde: zie: Jonathan Steinberg, *Bismarck, A life*, Oxford, University Press, 2011, pp. 312-362. De volledige gefaseerde invoering was pas op 15 mei 1871 rond. Op dit wetboek, dat zeer modern en systematisch werd geacht richtte zich de staatscommissie in Nederland die ook een typisch nationaal wetboek wilde tot stand brengen. Het copieerde het niet, het nam bijvoorbeeld veel over uit het Crimineel Wetboek voor het Koninkrijk Holland, dat gepromulgeerd werd onder koning Lodewijk Napoleon in 1806 en korte tijd werkte. Maar de begrippen over ouderschap, de schuldvormen, de deelnemingsvarianties, de onvolkomen delictsvormen, de strafverhogende, strafverminderende en strafuitsluitende omstandigheden nam de commissie meestal wel over uit het Duitse wetboek in het Algemeen Deel van het nieuwe wetboek, vervat in het oorspronkelijk regeeringsontwerp, verwijzend naar de dienovereenkomstige systematiek uit het Algemeen Deel van het Wetboek voor de Noord-Duitse bond, zonder zich er exact rekenschap ervan te geven, wat de Duitse wetgever had beoogd met die algemene dogmatische leerstukken. Soms nam de staatscommissie de achterliggende gedachtengang over, direct verwijzend naar de "Gutachten" van de Duitse commissie, soms wél de artikelen, maar niet, althans niet desbewust, de achterliggende ideologie of staatkundige gedachtengang, terwijl zij zich wel conformeerde aan de Duitse toelichting, waarin bepaalde leerstellige achtergronden de terminologie geheel beheersten. Die leerstelligheid wilde de Nederlandse commissie doorgaans vermijden. Maar soms kon zij zich daarin toch wel vinden, zonder dat precies aan te geven en in hoeverre ze dat wilde. Ze wilde in ieder geval niet rigoreus met alle jurisprudentie en begripsbepaling, onderliggend aan het tot dusverre gehanteerde

apparaat te disciplineren via een lijfstraffelijk tucht- en sanctierecht? De oplossingen in het nieuwe Rijksstrafwetboek konden mooi oriëntatiepunt zijn voor de commissie-de Wal. Wat men zich niet realiseerde was, dat Bismarck en zijn wetgevingsjuristen zich beslist niet spiegelde aan de Engelse parlementaire praktijk. Ze gingen van nieuwe, bijna Hegeliaanse, standpunten uit betreffende het staatsorganisme als *civitas maxima perfecta*, de hoogste vorm van rechtsorganisatie die het menselijk brein kon bedenken. De verantwoordingsplicht van de ambtenaar was gericht, op Rijksniveau, op de nieuwe keizer, een mystieke figuur, die zijn regeermacht direct van God had gekregen, waarbij een volksvertegenwoordiging slechts bewonderend kon toekijken. Namens deze heerser oefenden de Rijksambtenaren ook onderdelen van die macht uit: het zwaartepunt daarvan was die Keizer en niet de volksvertegenwoordiging, de Reichstag. De essentie van het ambtsdelict lag dan ook in de schending van de keizerlijke majesteit die elk ambtelijk machtsmisbruik per definitie opleverde: het waren altijd *crimina laesae maiestatis* in de orthodoxe zin des woords. Dat was de ideologie achter de wettelijke paragrafen in het Duitse wetboek en die was vreemd aan die van de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid van 1855, waarachtig het Thorbeckiaanse oerliberale gedachtengoed schuilging. Het is zeer twijfelachtig of de commissie-de Wal zich dat realiseerde. De Duitse aansprakelijkheidsregelingen waren algemeen, opgenomen in een Algemeen leerstellig inleidend Deel, dat in de bijzondere boeken werd uitgewerkt, en dat wel met de Teutoonse dogmatiek die Binding<sup>151</sup> en de zijnen zo sierde en

---

Napolontische rechtssysteem breken, maar alleen voorzover dat obsoleet was of niet te rijmen was met de inmiddels gewijzigde staatkundige inzichten over de betekenis van het strafrecht als middel om de interne publieke rechtsorde overeind te houden. Dat maakt de gedachtengang van die commissie soms moeilijk toegankelijk. Sommige commissieleden bleven trouwens sympathisant van de Code Napoléon, des te meer naarmate zij praktisch als rechter of aanklager met die wetgeving gewerkt hadden. Zie: Albert George Bosch, *Het ontstaan van het wetboek van strafrecht, Aantekeningen over de werkzaamheden van de staatscommissie in 1870 belast met de samenstelling van een ontwerp van een nieuw wetboek van strafrecht, Art. 1-91*, Zwolle: NV Uitgeversmaatschappij W.E.J.Tjeenk Willink, Zwolle, 1965, ihb. pp. 15-52, 90-105.

<sup>151</sup> Karl Binding, *Die Normen und ihre Übertretung, Eine Untersuchung über die rechtmässige Handlung und die Arten des Delikts*, IV Vols. Neudruck der Ausgabe Leipzig 1918, Aalen: 1965. Binding werkt daarin

karacteriseerde. *Germania docet* (Duitsland leert), dat was onweerstaanbaar in de tweede helft van de negentiende eeuw voor de Nederlandse intellectueel. Wat Frankrijk vermocht, dat wisten we nu wel en veel waren we daar niet mee opgeschoten. Tenminste: niet strafrechtelijk.

## 8.2. De strafverzwarende omstandigheid ex art. 44 Sr

Het is voor de commissie-de Wal zonneklaar dat ambtenaren in het algemeen verplicht zijn de strafwet te eerbiedigen. Doen zij dat niet, dan zetten zij het staatsgezag voor schut. Dat aspect is er altijd, of het nu gaat om gewone delicten, die iedereen kan begaan of delicten die zij, de ambtenaren, alleen maar kunnen begaan omdat ze ambtenaar zijn. Begaat een ambtenaar een strafbaar feit dan is het staatsgezag eo ipso aangerand. Daarover hoeven we niet moeilijk te doen. Het is de redenering van Willem I, Van Maanen, Buys en Thorbecke die hier voorgezet wordt. Is dat juist, dan past het in de ambtelijke status een algemene strafverzwaringsgrond te zien. Niet nodig is het dat tussen de ambtelijke status en de daad een oorzakelijke relatie bestaat. Handelde de dader als ambtenaar, dat wil zeggen: bezat hij die status tijdens de gedraging, dan is er eigenlijk daarom eo ipso een ambtsmisdrijf<sup>152</sup>. Is die

---

de algemene principes van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de natuurlijke persoon die destijds gangbaar waren, uit. Bindings gedachtengang wordt overgenomen door De Pinto, zie mijn: *Facetten van dwaling in het strafrecht*, Arnhem: Gouda Quint 1983, hoofdstuk III. Maar dat betekent niet dat zij consequent ook in het Bijzonder Deel wordt voortgezet. Daar hadden De Wal, Francois, Loke en Pols veel meer de leiding van de gedachtengang en de formulering der artikelen.

<sup>152</sup> En hier beginnen de misverstanden binnen de commissie-de Wal al. De Pinto zegt: als een ambtenaar misdoet – wát hij ook doet, als het maar een delict is – dan is dat een ambtsmisdrijf. Laten we dat vooral als titelopschrift bezigen als het gaat om deze strafverhogende omstandigheid. Zet die dan als inleiding op de titel waarin verder de aparte strafbaarstellingen tegen ambtenaren worden opgesomd, dus in Boek II. Dat geschiedt niet, de term wordt gereserveerd voor de opgesomde aparte delictsomshrijvingen en de algemene bepaling gaat naar Boek I, Titel III, maar zonder de term “ambtsmisdrijven” in het titelopschrift. Men had kunnen spreken van “uitsluiting, vermindering en verhoging der strafbaarheid bij ambtsmisdrijven of recidive”. Maar dat was te lang. Maar nu zijn er de “ambtsmisdrijven” zonder oorzakelijkheidsrelatie tussen ambt en feit en die mét die relatie, waarbij die relatie impliciet bestanddeel is in de delictsomshrijving. Die laatste delicten, die bedoelt Boek II, maar dat moet je “inlezen”. Je kunt de ontwikkeling van de beraadslagingen van de commissie-de Wal precies volgen in: A.J.A. van Dorst, A.C.’t Hart, W. Nieboer, W. de Wit en R.F. Zeeuwen (red.), *Staatscommissie voor de samenstelling van een Wetboek van Strafrecht, 1870/1876, Notulen, Bijlagen en Register*, Tilburg 1976. Je kunt de handgeschreven notulen per vergadering volgens, dan moet je eerst het register nemen, waarin per wetsartikel van het wetboek van



oorzakelijkheidsrelatie er wel, dan is het eigenlijk noodzakelijk dat de strafbedreiging nog hoger gesteld wordt dan in het algemeen deel voorzien. Is er slechts een luttel gelijktijdigheidsverband, dan is het genoeg een aanmerkelijke verzwaring in de strafopleggingsmogelijkheden te voorzien. Wat moet daarvan de algemene bovengrens zijn? Dat is gewoonweg niet wettelijk uit te drukken. Dat hangt van ieder geval in concreto af. Laat dat maar aan de rechter over. Die heeft immers grote strafopleggingsvrijheid: hij heeft ruimhartige maxima in de strafbedreigingen tot zijn beschikking. Juist is het, om als vuistregel te hanteren: hoe hoger het ambt, hoe hoger de straf behoort te zijn. Moet dat nu allemaal in het Algemeen Deel ondergebracht worden? De Duitse wetgever heeft daarvoor een voorkeur gehad, mede omdat hij in het ambtsdelict een vorm van gekwalificeerde majesteitsschennis zag. Een boeiende gedachte, maar aan deze Pruisische malligheden hebben we hier geen behoefte. Dat de ambtenaar de bijzondere rechtsplicht heeft de wetten des lands te respecteren behoeft geen uitdrukking. En dat die plicht te prangender is, naarmate de kring zijner werkzaamheden beslissender en ruimer is, is vanzelfsprekend en dienovereenkomstig, dat dan de straf hoger behoort te zijn. Maar nu, indien er wél een bijzondere ambtsplicht is geschonden of indien de dader het zijne heeft gedaan door gebruik te maken van macht, gelegenheid of middel, hem door het ambt geschonken. Dan heeft de rechter behoefte aan meer armslag om hoger te gaan met de straf, dan bij de commune persoon aangewezen zou zijn. Tussen ambtelijke hoedanigheid en daad is dan een directe oorzakelijkheidsrelatie die klemmend tot uitdrukking brengt dat de

---

strafrecht zoals dat in 1976 luidde, verwezen wordt naar de voorbereidende beraadslagingen. Er zijn twee lezingsronden geweest van het oorspronkelijk ontwerp. In de Bijlagen vindt men de nota's, vaak van De Pinto, waarin aan theorievorming wordt gedaan. Daarin wordt dus vaak naar het Noord-Duitse ontwerp verwezen en naar de leerboeken die de Duitse ambtenaren gehanteerd hebben. Je ziet dat de stellers van het Bijzonder Deel bij "ambtsdelict" denken aan enige gedraging die specifiek oorzakelijk samenhangt met de ambtsbediening. Dat deed De Pinto niet, want dat deed de Duitse wetgever ook niet en verder deden Thorbecke en Van Maanen dat ook niet en daaraan was De Pinto gewend. Je ziet het in de Notulen I, pp. 231 en Bijlage s. 19 sub vraagpunt 55 en Notulen II, pp. 356 vv. Bosch signaleert het misverstand wel, maar gaat er slechts oppervlakkig op in. *Geschiedenis van het ontstaan van het wetboek van strafrecht*, a.w., p. 147.

ambtenaar het aanstellend gezag eenvoudig misacht. Zijn delict is daarom eigenlijk een aanslag op de staat. Niet alleen een formele gevaarzetting, maar een directe krenking van het staatsgezag. En daarom moet de straf met een derde kunnen worden verhoogd. Ook als de ambtenaar zijn bediening heeft misbruikt tot het begaan van een feit dat een persoon die de ambtelijke hoedanigheid niet bezit óók zou kunnen begaan. Als de ambtenaar alléén in zijn ambtsbediening het feit kon begaan, terwijl dat voor een gewoon persoon niet mogelijk ware, dan is van een ambtsdelict sprake. Maar daartegen moeten bijzondere strafbaarstellingen voorzien worden: de delictshandeling zit dan in dat misbruik der ambtsbediening al berokkent de ambtenaar daarnaast tevens de samenleving nog meerdere schade. De bijzondere strafbaarstellingen van ambtsmisdrijven moet daarom juist wel het adagium verdisconteren: hoe hoger ambt, hoe hogere strafbedreiging. Maar daarom moet dat ambt dan ook in de delictsomschrijving specifiek worden omschreven. Dat is de gedachtengang achter artikel 44 Sr<sup>153</sup>. Die vindt men terug in het ontwerp voor het Strafwetboek voor de Noord-Duitse Bond, alleen heeft De Pinto het niet nodig gevonden die in aparte wetsartikelen onder te brengen: daarvoor docht het hem alles eigenlijk te vanzelfsprekend. Want nu betreft de zeer bijzondere hoge staatsambten als die welke artikel 159 van de grondwet sedert 1848 noemt: ministers, leden der staten-generaal, gouverneurs-generaal, de staatsraden, de commissaris des konings en ambtenaren onder

---

<sup>153</sup> Artikel 44 luidde in het eindontwerp: “Indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel, hem door zijn ambt geschonken, kan de straf met een derde worde verhoogd.” T.J.Noyon, *Het Wetboek van Strafrecht, verklaard door T.J.Noyon*, III vols. Groningen: J.B.Wolters, 1896, Eerste Deel, Inleiding, Boek I, pp. 199-203 geeft de belangrijkste onderliggende gedachten van het artikel weer. In aantekening 4 op art. 44 Sr geeft Noyon aan dat de gedachtenwisseling met de Commissie van Rapporteurs tot wijzigingen leidde in het Regeeringsontwerp, dat de oorspronkelijke gedachten erachter niet goed meer weergeeft. Het gaat om het begrip “ambtsmisbruik”. Als iemand, zo zeiden de rapporteurs een middel of een gelegenheid uitbaat dat alleen zijn ambt hem gaf, heeft hij zijn ambt niet misbruikt. Want het ambt stelde hem tot het feit in staat. Het feit valt alleen niet binnen de kring der ambtswerkzaamheden. De minister had moeten zeggen: dan is dús het ambt misbruikt, want middelen zijn altijd doelgebonden te duiden en gelegenheden óók. Maar hij ging accoord, vermoedelijk om de zaak er snel door te krijgen, zodat we nu een wat hybride, immers vicieuze, redactie hebben. Nooit geeft een bediening een recht op misbruik ervan. Maar daarom kunnen bedieningen ambtelijk nog wel misbruikt worden. Bij de mondelinge debatten ten aanzien van het Bijzonder Deel komen deze hermeneutische verwarringen uiteraard nog meer voor.

een andere naam met gelijke macht bekleed: dát zijn nu juist de ambten die in het bijzonder deel apart in de strafbaarstellingen genoemd moeten worden. Hun ambtsmisbruik is des te erger aanslag op de staat, omdat hun bediening grondwettelijk zo hoog geschat wordt. Dat moet in de aparte strafbaarstelling tot uitdrukking komen, want hun gedraging richt zich automatisch altijd tegen de grondwettige regeringsvorm. En dat is uiteindelijk het hoogste rechtsgoed dat de staat koestert. Dat blijft dus buiten de terminologie van artikel 44, want dat heeft dáár nu juist geen betrekking op.

### 8.3. De systeembreuk met het model-1848

In de gedachtengang die hier gevolgd wordt zou dus in Boek II, in de titel der ambtsdelicten<sup>154</sup>, een strafbaarstelling moeten komen, op de plaats waar nu de ambtsmisdrijven staan, waarbij de terminologie van dat grondwetsartikel wordt gevolgd. In ieder geval voor wat betreft de aanduidingen der ambtenaren die men op dit zeer hoge niveau op het oog heeft. Maar dat is niet gebeurd, men ziet het in een óógopslag. Men had natuurlijk ook kunnen verwijzen naar het grondwetsartikel en kunnen beginnen met “De ambtenaren, bedoeld in artikel 159 van de Grondwet ...” maar ook dat heeft de commissie-de Wal niet gedaan. Dat is begrijpelijk, want de ervaring leert dat grondwetsartikelen vernummerd worden en dat dan steevast vergeten wordt de nummeringen in de specifieke grondwetsrefertes die in de organieke wetgeving staan ook te hernummeren. De Pinto wist er als wetgevingsjurist al alles van en destijds waren wetten niet zo constant aan hernummeringen onderhevig als tegenwoordig. Wat men gedaan heeft, is gewoon de tekst van de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid uit 1855 weer inlassen in het wetscorpus, zoals men destijds deed ten aanzien van de vertaalde Code Pénal. Het is begrijpelijk: die wet was resultante van een moeizaam politiek compromis, waarvan de

---

<sup>154</sup> Uiteindelijk Titel XXVIII, Ambtsmisdrijven.

achtergronden in 1881 in ieder geval niet duidelijk meer waren. Dat compromis was sacrosanct. Dat ging men niet openbreken: de commissie-de Wal zou god weet in wat voor moeilijke staatsrechtelijke problemen terecht komen. Maar, wat De Pinto wel duidelijk had moeten zijn: die wet van 1855 werd niet voorafgegaan door een geheel herijkt Algemeen Deel, afgestemd op een Duits wetboek met geheel andere gedachten dan de Napoleontische wetgever ooit gehad zou kunnen hebben. En verder werd vergeten wat die wet van 1855 poogde te vertalen: de Engelse praktijk betreffende de individuele strafrechtelijke verantwoordelijkheid die tevens de staatsrechtelijke omvatte. Zie boven. De Pinto had echter de handen vol aan het Algemeen Deel, dat de andere leden in de tweede lezingsronde van wat eindontwerp moest worden trachtten te herschrijven. Pols had daar een handje van, die had duidelijk zo zijn ideeën over de algemene aansprakelijkheidsleer, de handeling en de deelneming. De anderen schreven fluks door aan de strafbaarstellingen uit het Bijzonder deel en hielden geen tred met De Pinto's algemene beginselen, althans niet steeds.

#### 8.4. De staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de ministers

Daarom is art. 355 Sr<sup>155</sup> geconcentreerd op de algemene staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister, die echter hier strafrechtelijk negatief gesanctioneerd wordt. Allicht, want we

---

<sup>155</sup> Het artikel luidde: “--- Met gevangenisstraf van ten hoogste drie jaren, met of zonder ontzetting van het in artikel 28 no. 3 vermelde recht, worden gestraft de hoofden van ministerieele departementen:

1°. die hunne medeondertekening verleenen aan koninklijke besluiten of koninklijke beschikkingen, wetende dat daardoor de grondwet of andere wetten of algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den staat of van zijne koloniën en bezittingen in andere werelddeelen worden geschonden;

2°. die uitvoering geven aan koninklijke besluiten of koninklijke beschikkingen, wetende dat deze niet van de vereischte medeondertekening van een der hoofden van de ministerieel departementen zijn voorzien;

3°. die beschikkingen nemen of bevelen geven of bestaande beschikkingen en bevelen handhaven, wetende dat daardoor de grondwet of andere wetten of algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den staat of van zijne koloniën of bezittingen in andere werelddeelen worden geschonden;

4°. die opzettelijk nalaten uitvoering te geven aan de bepalingen der grondwet of andere wetten of algemeene maatregelen van inwendig bestuur van den staat of van zijne koloniën of bezittingen in andere werelddelen, voorzover die uitvoering wegens den aard des onderwerps tot hunne ministerieele departementen behoort of uitdrukkelijk hun is opgedragen.”

zitten midden in het wetboek van strafrecht. Dat is de plaats niet om die politieke verantwoordelijkheid af te hechten, al werd die oorspronkelijk wel bedoeld. Maar juist vanwege die vage verantwoordelijkheid voor de “integriteit van de constitutie” – en onder “constitutie” werd meer verstaan dan alleen “geschreven grondwet” is ook het wetsartikel geweldig vaag. Het kernfeit, de gedraging, is eigenlijk allereerst het “medeonderteekening verlenen”. Waaraan? Wel, aan onbepaalde “koninklijke besluiten of koninklijke beschikkingen”. Wat de strafwetgever hier beoogde was: direct aansluiten bij het grondwettelijk voorschrift – destijds voortvloeiende uit artikel 73 van de grondwet – dat alle koninklijke besluiten en beschikkingen ondertekend worden door een der hoofden van de ministeriele departementen<sup>156</sup>. Dát artikel in de

---

<sup>156</sup> Artikel 73 luidde: “-- De Koning stelt ministeriele departementen in, benoemt er de hoofden van en ontslaat die naar welgevallen.

De hoofden der ministeriele departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zooverre die van de Kroon afhangt. Hunne verantwoordelijkheid wordt geregeld door de wet. Alle Koninklijke besluiten en beschikkingen worden door een der hoofden van de ministeriele departementen mede-ondertekend.”

De grondwet had deze regeling in 1840 al. Maar dan wat wijdloper. De regeling had meteen al de voorziening dat de Hoge Raad der Nederlanden “de ministeriële verantwoordelijkheid onderzoekt”. Daar heb je dus precies de Engelse regeling die men toen nog voor ogen had. Men heeft in 1848 gedacht dat artikel 159 daarin genoegzaam voorzag, maar dat werd zo geredigeerd, dat iedereen ook meteen ging denken aan de strafrechtelijke verantwoordelijkheid, mede in verband met het feit dat wijzigingen van de Code Pénal en de Code d’Instruction Criminelle als organieke wetten in het vooruitzicht werden gesteld, tegen de zin van Thorbecke, zoals wij zagen, maar die kon er toen niets tegen doen. De wet op de ministeriële verantwoordelijkheid 1855 trok de connectie met art. 73, derde lid, zondermeer door, maar alleen in het strafrechtelijke. Buys, *De Grondwet*, a.w. Vol I constateer dat ook. De grondwet schrijft voor, zo merkt hij op, dat de verantwoordelijkheid van de ministers wordt geregeld door de wet. De wetgever heeft dus een opdracht, maar die voert hij gebrekkig uit, “De wetgever belast met de taak om uitvoering te geven aan de derde zinsnede van art. 73 heeft zich intusschen minder gericht naar de woorden van de Grondwet dan naar die welke de Staatscommissie daarin wilde hebben opgenomen. Immers de wet van 22 April 1855 (Stbl. 33) interpreteert ons grondwetsartikel alsof er wel degelijk tusschen de tweede en de derde zinsnede verband bestond en het woordje *deswege* uit de redactie van de Staatscommissie niet ware geschrapt. Art. 1 is zoo duidelijk mogelijk: “De hoofden der ministeriële departementen zorgen voor de uitvoering der Grondwet en der andere wetten, voor zooverre die van de Kroon afhangt” – dus zegt dit artikel de Grondwet woordelijk na – terwijl het dan laat volgen: “Zij zijn *wegens het niet naleven van deze verplichting* verantwoordelijk.” De wet moge heeten wet tot regeling “der” ministeriële verantwoordelijkheid en in haar considerans ook naar art. 53 Grondwet heenwijzen, feitelijk is zij niet wat zij voorgeeft te zijn, want zij bepaalt zich tot aanwijzing van straffen voor het geval een minister zich schuldig maakt aan het niet vervullen van den plicht, hem bij de tweede zinsnede van ons artikel opgelegd. Door die beperkte regeling in verband met de slechte redactie van het grondwetsartikel heeft men vrij wat misverstand omtrent een der gewichtigste beginselen van ons staatsrecht aangekweekt. De exceptie ligt nu voor de hand – en zij die op het beginsel der ministeriële verantwoordelijkheid liefst zooveel mogelijk afdingen hebben dan ook niet verzuimd die exceptie aan te grijpen – dat ja de ministers verantwoordelijk zijn, maar naar de regelen door de wet gesteld, dat deze regelen nu enkel wijzen op schennis en niet-

grondwet vestigt in volle omvang iedere verantwoordelijkheid van de minister en zijn deelhebbers (de Code Pénal repte al van “zijn medepligtigen” zoals we zagen), in staatkundige, strafrechtelijke en ook overigens burgerlijkrechtelijke zin, althans, dat was in 1848 de bedoeling. Maar dan is het jammer, dat de commissie-de Wal dat niet heel duidelijk in de bepaling heeft uitgedrukt. Begrijpelijk is het wel. Men is huiverig geweest zich op het terrein van het algemene staatsrecht te begeven, men zal zich nog rekenschap gegeven hebben tot wat voor moeilijkheden artikel 73 van de grondwet parlementair aanleiding had gegeven; nog recent hadden ministers zich trachten te verschuilen achter de onschendbaarheid des konings niettegenstaande hun indirecte contraseign onder een koninklijke proclamatie<sup>157</sup>. Dat moeten de commissieleden nog op hun netvlies hebben gehad. Dat “contrasigneren” is hier de “strafrechtelijke handeling”, dat is duidelijk de bedoeling geweest.

Dan komt de schuldvorm: de mede-ondertekenaar moet ergens wetenschap van hebben gehad, toen hij zijn handtekening zette. Hij moet hebben geweten dat door het besluit of de beschikking de grondwet of de wetten of algemene maatregelen van bestuur van de staat of van zijne koloniën of bezittingen in andere werelddelen worden geschonden. Die wetenschap, dat is: “strafbaar opzet”. Dat stond niet in de wet van 1855, die schuldvorm. Tenminste: niet direct, want in een afzonderlijk lid stond toch dat de daden slechts strafbaar zouden zijn wanneer zij met opzet zijn gepleegd. Verder zijn strafbaar de ministers die uitvoering geven aan koninklijke

---

uitvoering van de wet en dat er dus ook behalve voor deze feiten geen verantwoordelijkheid bestaan kan.” Buys, ter aangehaalde plaatse, pp. 359-360.

<sup>157</sup> Ik doel hier natuurlijk op het incident uit 1866, waarbij koning Willem III een proclamatie deed uitgaan om de kiezers ter stembus op te roepen, de voorafgaande ontbinding der tweede kamer te rechtvaardigen in 's lands belang en de kiezers op te roepen nu eens eindelijk vertegenwoordigers te kiezen die niet voortdurend zouden dwarsliggen. De proclamatie was alleen door Willem ondertekend, maar de circulaire waarin deze werd aangekondigd was van minister Heemskerk en het ontbindingsbesluit van 28 september 1866 Staatsblad nr. 181, waarnaar Willem verwees, droeg het ministeriële contraseign, terwijl de beslissing tot uitgifte van de proclamatie ook weer door Heemskerk was getekend. Over de uiterst vreemde gang van zaken uitvoerig: E. van Raalte, *Staatshoofd en ministers, Nederlands Constitutionele Monarchie historisch-staatsrechtelijk belicht*, Zwolle: NV Uitgeversmaatschappij W.E.J.Tjeenk Willink, 1971, pp. 105-119.

besluiten of koninklijke beschikkingen, terwijl ze weten dat in contraseign had moeten zijn voorzien. Dat seign is er dus niet. En gelijke strafbaarheid treedt in als zij beschikkingen nemen of bevelen geven wetende dat daardoor de grondwet of andere wetten of algemene maatregelen van inwendig bestuur van de staat of zijn koloniën of bezittingen in andere werelddelen worden geschonden. Dat geldt ook als de minister opzettelijk nalaat uitvoering te geven aan die bepalingen der grondwet, andere wetten of algemene maatregelen van bestuur. Maar dan alleen voorzover die uitvoering nu echt viel onder de ministeriële staatkundige verantwoordelijkheid.

In art. 356<sup>158</sup> wordt nu verder gestipuleerd dat die strafbaarheid er ook is als van grove schuld sprake is. Natuurlijk niet ten aanzien van die mede-ondertekening. Die kan slechts met opzet gebeuren. Maar als er nalatigheid is om de bepalingen der grondwet na te komen of andere wetten uit te voeren of algemene maatregelen van bestuur. Als die nalatigheid culpoos is, dan is de minister óók strafbaar. Dat was helemáál nieuw. Dat vond de commissie-de Wal ook wel ver gaan. Nalatigheid strafbaar stellen, dat rekte de strafbaarheid al ver op, maar nalatigheid tengevolge van onachtzaamheid, psychisch niet goed nadenken (dus eigenlijk óók weer nalatigheid, maar dan in het subjectieve), dat ging wel héél erg ver. Even voor de duidelijkheid: artikel 356 stelt niet strafbaar: het nalaten van de mede-ondertekening, het contraseign. Daar gaat het hier niet om. Dat kan wel strafbaar zijn, maar dan ingevolge artikel 355 Sr. De minister die dat seign niet stelt schendt immers rechtstreeks de grondwet. Want die vereist die mede-ondertekening. Het is bijna niet mogelijk dat dat niet mede-ondertekenen niet opzettelijk gebeurt: een koninklijk besluit dat tenn departemente voor expeditie wordt aangeboden wordt al door de kamerbewaarder tegengehouden. Die gaat naar de minister en

---

<sup>158</sup> Artikel 356 luidde: “—Met hechtenis van ten hoogste zes maanden worden gestraft de hoofden van ministeriële departementen aan wier grove schuld te wijten is dat de in artikel 355 no. 4 omschreven uitvoering is nagelaten.”

zegt: “Excellentie, even tekenen, graag. Dat stuk mag ik zo de deur niet uit laten doen naar de staatsdrukkerij.” Als de excellentie dan toch niet tekent, doet hij dat willens en wetens. Het besluit is niet rechtsgeldig en de ambtenaar die eraan gehoorzaamt voert dus geen maatregel van inwendig bestuur uit. De minister kan strafbaar zijn ingevolge artikel 355, aanhef en onder 2° Sr, want hij geeft, door te laten expediëren tegen beter weten in tóch uitvoering aan het ongeldige koninklijk besluit. De lagere ambtenaar die het uitvoert kan strafbaar zijn wegens één van de aparte ambtsdelicten die Boek III nog nader noemt, bijvoorbeeld, omdat hij iemand van zijn vrijheid doet benemen ingevolge een ongeldige overheidsbeslissing. Maar, zou ik zeggen, dan moet hij wel weten van het ontbreken van dat geldige contraseign. Dat kan hij doorgaans niet weten. Hij ziet in het Staatsblad, de Staatscourant of de Ministeriële Aanwijzing het besluit geciteerd en neemt aan dat de bevoegde bewindspersoon heeft medegetekend. Hij vraagt natuurlijk nooit het extract van het origineel op of copie daarvan. In verontschuldigbare dwaling neemt hij aan, dat hij handelt conform een rechtsgeldige regeling, een beschikking of naar aanleiding van een geldige handeling van overheidswege. Hij verkeert in verschoonbare rechtsdwaling omtrent het bestaan van een rechtvaardigingsgrond om te handelen, zoals hij deed. Putativiteit van rechtvaardiging, zo noemt men het ook wel.<sup>159</sup>

### 8.5. Het contraseign

Het is duidelijk dat de wetgever hier het contraseign heeft aangegrepen om althans enig aanknopingspunt te hebben voor het vestigen van strafrechtelijke aansprakelijkheid. De staatscommissie –de Wal wilde nu eenmaal voor die aansprakelijkheid als rechtsgrond een “gedraging” en heeft zich in alle bochten gewrongen om bij iedere delictomschrijving er een te reconstrueren. Ook bij nalatigheidsdelicten. Want voor het overige

---

<sup>159</sup> *Facetten van dwaling*, pp. 340 vv.



zijn de delictsomschrijvingen excessief vaag. Ze verraden duidelijk dat de wetgever zich op glad ijs voelde en dat hij meende iets te regelen dat buiten de competentie van een strafwetgever valt. Dat was nu ook het gevoel van de Raad van State. Hij vond dat de commissie deze strafbaarstellingen helemaal niet in dit strafwetboek had moeten opnemen. Want het was van staatkundige aard: hier werd de ministeriële verantwoordelijkheid eigenlijk geregeld via een strafbaarstelling als misdrijf vervat in een algemene titel over ambtsmisdrijven. Dat kon bezwaarlijk gebeuren zonder een sluitende definitie te geven van die verantwoordelijkheid. En dat lag buiten het bereik van dit ontwerp. Het was eenvoudig onjuist om een zo kardinaal sluitstuk van het Nederlandse staatsbestel op te nemen, en passant, in een opsomming van diverse ambtsmisdrijven. Daarvoor was een aparte wet noodzakelijk, geheel buiten het wetboek om. Deze zou die verantwoordelijkheid kunnen uitspellen, mét de financiële en “staatsregtelijke” verantwoordelijkheid. Waarom nu de ministers – de Raad van State ontveinst zich niet dat de commissie die gezagsdrager bedoelt en geen andere – hier apart genoemd? Toch omdat hij, in zijn relatie tot de volksvertegenwoordiging, een heel bijzondere plaats inneemt. Daarom noemt de Code Pénal de minister ook afzonderlijk<sup>160</sup>. Het advies van de Raad sloeg aan bij diverse kamerleden, die zelf van nabij hadden meegemaakt hoe ingewikkeld die staatsrechtelijke verantwoordelijkheid van de minister liggen kon. Keuchenius, bijvoorbeeld. Hij was een “Indische specialiteit” dus hij komt onmiddellijk met de gouverneur-generaal aanzetten en diens heikele verhouding tot de minister van kolonieën. Keuchenius noemt geen specifieke incidenten, maar ik vermoed dat de kamer nog heel goed wist wat voor toeren Hasselman, De Waal en Mijer hadden moeten uithalen om ongeschonden ambtelijk te overleven. Hij houdt de minister voor dat hij, blijven de artikelen intact, meteen kan beginnen met

---

<sup>160</sup> Zie: H.J.Smidt, *Geschiedenis van het Wetboek van Strafrecht, volledige verzameling van regeeringsontwerpen, gewisselde stukken, gevoerde beraadslagingen, enz., bijeengebracht en gerangschikt door Mr. H.J.Smidt*, V Vols., Haarlem: H.D. Tjeenk Willink, 1882, deel III, pp. 49-51.

alle ministers van financiën te vervolgen van de laatste vijf jaren.<sup>161</sup> Modderman, dan minister van justitie en belast met de verdediging van het wetsvoorstel, redt zich met een kwinkslag eruit. De methode om niet toe te hoeven geven dat men door zijn argumenten héén is.

De Raad sloeg daar de spijker op zijn kop. Maar de commissie was nu eenmaal het algemeen stellig codificatiebeginsel toegedaan. Alle strafbaarheden moesten staan in één wetboek, juist zoals de Oosterburen dat deden. Dat was nu eenmaal de strekking van het legaliteitsbeginsel; de burger moest een wetboek hebben waaruit in één oogopslag alle strafbaarheden te kennen waren. Strafbaarheid, dat beduidde dat het ging om heel belangrijke normstellingen, *leges perfectae*, wetten waarin de soevereine staatswil “gans bijzonder” tot uitdrukking kwam. Daarom leende de overheid ook het publieke geweldmonopolie ter rechtshandhaving uit. Dat beginsel, dat was de commissie heilig. Ze bestond dankzij dat beginsel. De commissie gaat dus nauwelijks in op de bezwaren van de Raad. Maar de Raad had juist gezien, dat de ministeriële verantwoordelijkheid hier het kernbestanddeel was van de strafbaarheid. Dat was een vrijwel ongrijpbaar begrip. Daarom nam de commissie-de Wal bijna woordelijk de terminologie van art. 3 van de wet regelende de verantwoordelijkheid van de hoofden der ministeriële departementen over<sup>162</sup>. Dan kon ze verwijzen naar de rechtsgeschiedenis daarvan, bij moeilijke vragen, zoals de Raad die nu stelde. Wat dat zijn, die hoofden, dat staat nergens. De grondwet, reppend van de Rijksambtenaren die de koning bijstaan in zijn uitvoerende macht, rept van “ministers”.

---

<sup>161</sup> Simdt, te aangehaalde plaats, p. 53.

<sup>162</sup> Zie Noyon, *Het wetboek van strafrecht*, ter aangehaalde plaats, aantt. 2, 3 en 4, ad art. 355 waarin hij nog meer ongelukkige redactiemomenten signaleert. Als de minister opzettelijk nalaat uitvoering te geven aan een besluit omdat hij meent dat het besluit ongrondwettig is, valt hij dan toch onder art. 355 Sr, ten vierde? Naar de letterlijke bewoordingen wel, maar dat kan niet de bedoeling zijn. En als de minister meent dat hij helemaal niet de persoon is die tot de uitvoering behoort over te gaan of dat de uitvoering niet verplicht is? Verder kan men bezwaren hebben tegen de slotzinsnede, waarin eigenlijk de strafrechter maar moet uitmaken of een onderwerp behoort tot de portefeuille van een bepaalde minister. Dat is zeker tegenwoordig, met allerlei departementale overlap, heel problematisch. Veel onderwerpen zijn gewoon interdepartementaal uitbesteed zoals de vluchtelingenopvang.

Die term wordt ook nergens uitgelegd. Destijds, in 1815, bedoelde men daarmee slechts “hoogste dienaar”, maar ook staatsraden konden ministers heten – Van Hogendorp heeft destijds die twee titels tegelijkertijd gedragen – terwijl ministers van staat en gevolmachtigde gezanten ook die titel droegen. Ook bij ondertekeningen namens de koning. Wie nu op een gegeven moment “hoogste dienaar” is van de Kroon, is onduidelijk. Als het gaat om een hoge ambtenaar die niet ondergeschikt is aan de minister met wiens portefeuille hij zich ook bezig houdt, maar wel aan de Kroon of aan de regering, behoeft het dus niet de persoon te zijn die aan de tweede kamer op oproep direct persoonlijk verantwoordelijkheid aflegt over zijn staatkundig doen of nalaten. Maar dan kan een opperbevelhebber der krijgsmacht in tijd van oorlog ook die hoogste dienaar zijn, zoals de generaal Sniijders dat is geweest tijdens de eerste wereldoorlog en Reynders in de maanden van de mobilisatie tot zijn ontslag in februari 1940. Iets dergelijks zou ook gelden voor de “Hoge Vertegenwoordigers van de Kroon” zoals Beel die in de dekolonisatieperiode gedurende de Indonesië-crisis gedurig oostwaarts gezonden werden, ook om te onderhandelen met de verenigde naties. De term “hoofd van een ministerieel departement” is onbepaald en niet grondwettelijk. Allen die een rechtsgeldig contraseign in staatsrechtelijke zin met externe verbindende werking zouden kunnen stellen vallen er volgens mij onder. Maar ook zij die aan het stellen daarvan kunnen deelnemen in de zin der strafwet ingevolge de regeling betreffende mededaderschap, medeplichtigheid, uitlokken en doen-plegen. Dat verruimt dus de kring der aansprakelijken in dit opzicht al meteen aanzienlijk. Ik kan mij voorstellen dat een secretaris-generaal van zo'n departement door uitlokking een dergelijke mede-ondertekening tot stand doet komen. Die zou dan, als deelnemer, óók in aanmerking komen voor de rechtsgang ex artikel 119 van de huidige grondwet. Ik ga er nog op in of dat wenselijk zou zijn. Hier, op dit rechtshistorisch moment, volsta ik met de mededeling dat de commissie-de Wal aan de uitbreiding van de strafrechtelijke aansprakelijkheid ex artikel 355 vrijwel geen aandacht heeft

besteed. Wél aan de principiële gronden die in het algemeen tot strafverhoging moesten leiden, naar aanleiding van artikel 44, maar niet waarom artikel 355 Sr noodzakelijk moest worden toegevoegd aan de catalogus van rechtsdelicten: misdrijven, die strafwaardig zijn, ook al zou de strafwet ze niet noemen. In tegenstelling tot de wetsdelicten, die feiten die pas strafwaardig zijn, doordat de strafwet ze noemt<sup>163</sup>. Kennelijk vond de commissie wel dat er al een algemene, zeg maar: protolegale, volksconsciëntie bestond, die deze strafbaarheid droeg. Waarom dan de ministeriële feiten via het contraseign in die zwaardere strafbaarheids categorie zouden vallen, sprak kennelijk zo vanzelf, dat de commissie meende daaraan geen woorden vuil te hoeven maken. Maar ik vermoed, omdat ze zozeer tegen de grondwettige regeringsvorm en de staatsorde indruisten, dat ze de innerlijke waarde van alle wetgeving ondermijnden.

---

<sup>163</sup> Het onderscheid rechtsdelicten/ wetsdelicten valt in het systeem van de commissie-de Wal min of meer samen met dat in misdrijven en overtredingen. Modderman vond het een duidelijk onderscheid en kreeg er de commissie in mee; de memorie van toelichting op het ontwerp geeft het als verklaring voor deze principiële tweedeling. Modderman bepleit het in zijn preadvies aan de commissie in Bijlage 10: preadvies over de vragen: 1°. Welk criterium zal men aannemen voor het al of niet strafbaar stellen? (grens tusschen civiel en crimineel onrecht); 2°. Wat is het onderscheid tusschen misdrijven en overtredingen? Modderman kent drie theorieën over de laatste tweedeling, die hij aanbeveelt, en daarvan is wat hem betreft de derde de meest juiste: “Op het standpunt van den rechter moge elk strafbaar vergrijp een *wetsdelict* zijn, op het standpunt van de wetgever heeft men tusschen *rechtsdelict* en *wetsdelict* te onderscheiden. Nu eens wordt straf bedreigd tegen eene handeling of omissie die (ook al kon ze toen nog niet door den rechter gestraft worden) in hoogerem, wijsgeerigen zin reeds onrecht *was* vóórdat de wetgever sprak en waarvan wij het onrechtvaardige zouden beseffen ook al hadden wij nooit een wet gezien. In dit geval is er een “misdrijf”. Dan weder geldt het eene handeling of omissie, die, *ook* in den hoogerem rechtswijsgeerigen zin, eerst *onrecht wordt door* de wet --- waarna ons het onrechtvaardige alleen *uit* de wet bekend *kan* zijn. In dit geval hebben we eene “overtreding”. Dit was het denkbeeld van Von Mohl, toen hij zeide: overtreding is vergrijp tegen gebods of verbodsbepalingen, die, buiten het gebied van het recht tot het algemeen *welzijn* of tot afwending van het voor dat welzijn nadeelige zijn uitgevaardigd. Dit (was) de gedachte van Luden toen hij de beroemde – oppervlakkig zo vreemd klinkende – stelling neerschreef: Verbrechen und vergehen sind *Rechtsdelikte*; Uebertretungen sind *Gesetzesdelikte*. Dit was ook mijne gedachte toen ik (ik erken, meer als practisch huismiddeltje dan als theoretische onderscheiding) zeide: vragen wij ons af of de wetgever, zonder zich belagchelijk te maken, zijn strafbepaling zou *kunnen* inleiden met de woorden: “het is geboden...” of “het is verboden”? Zoo ja, dan hebben we een “overtreding”. Zoo neen, dan hebben we een “misdrijf”. Deze theorie, in welke vorm men ze ook uitdrukke, acht ik de juiste.” De commissie werd door Modderman overtuigd en hanteerde het onderscheid steeds, zonder per strafbaarstelling nu precies toe te lichten waarop de ene een “misdrijf” en de andere een “overtreding” zou inhouden: Not. I, pp. 12 vv; 115, 116. Bij het ministeriële ambtsdelict had een verdere uitwerking van het wederrechtelijkheidsgehalte van de gedraging die nu juist strafbaarheid zou rechtvaardigen niet misstaan, want het delict was toch niet zó verankerend in de volksovertuiging dat het reeds van den aanvang van de Republiek een buitengewoon strafwaardige handeling was. Dan had het toch niet tot 1855 geduurd voordat het misdrijf aan de reeks ambtsdelicten in de Code Napoléon was toegevoegd, zou ik zeggen. In de memorie van toelichting vinden we er niets over.

## 8.6. Het onconstitutionele handelen van ambtenaren in het algemeen

Natuurlijk handelden lagere ambtenaren óók ongrondwettig of onconstitutioneel. De rechtsgeschiedenis toonde het aan. Welnu, hun aansprakelijkheid zou zich oplossen via de apart strafbaar gestelde ambtsdelicten in de achtentwintigste titel van Boek II. Want dat zouden zij alleen maar kunnen doen terzake van hun ambtsbediening. In het algemeen zou strafvervolgning hier niet aangewezen zijn: het Algemeen Ambtenarenreglement voorzag voldoende in tuchtrechtelijke maatregelen. De memorie van toelichting wijdt uit over de staatsautoriteit, die aangetast wordt telkens wanneer ambtenaren de grenzen hunner bediening miskennen of te buiten gaan. Men is de ambtenaar, omdat hij het overheidsgezag vertegenwoordigt, eerbied verschuldigd. Maar daar staat dan tegenover dat de ambtenaar die dat gezag ondermijnt door zijn bediening te misbruiken, ernstig gestraft moet kunnen worden. Dat houdt niet in, dat iedere vorm van enige ambtsbediening ook maar voorzien moet worden van een wettelijke strafbedreiging. In het koninkrijk Pruisen heeft men dat aanvankelijk wel gedaan, maar dat heeft geleid tot een waslijst van delicten. Dat is niet nodig: artikel 44 biedt al een genoegzame kapstokbepaling daartoe. De toelichting verwijst daarheen. Onjuist is echter dat het staatsgezag alleen geschonden wordt indien de ambtenaar het feit alléén door zijn bediening heeft kunnen begaan. Ook als het feit door een privaat persoon begaan kan worden, geeft de omstandigheid dat de dader ook nog ambtenaar is aan het delict objectief een bijzonder karakter. Maar waarin dat bestaat, wordt niet verder uitgewerkt. Het kan niet anders zijn dan toch die staatsautoriteit die te grabbel wordt gegooid. Dat is dan geen bijkomstigheid, maar behoort mede tot het wezen van het delict.<sup>164</sup>

---

<sup>164</sup> Smidt, te aangehaalder plaatse, pp. 45-47.

Uiteraard begeeft de memorie zich niet in pécadilles over de strafprocedurele afwikkeling van het ambtsdelict. Dat echter niemand heeft gedacht aan uitbreiding van de competentie van de Hoge Raad te dezen, nu het heet dat alle echte ambtsdelicten systematisch in één titel zijn vervat, volgt reeds daaruit dat die Hoge Raad wél bij artikel 355 even ter sprake wordt gebracht, maar hier niet. Het geval-Pincoffs dieselt dan nog door in de pers, dus die competentiekwestie kan niet bekend zijn geweest, ook al omdat degen die terechtstond de niet-ambtenaar Kerdijk was. Waarbij dan nog de eigenaardigheid zich voordeed dat de ambtsbediening van Pincoffs als senator niets te maken had met de hem verweten feiten.

#### 8.7. Dat handelen in de Kamers getoetst

Bij de diverse ambtsdelicten verwijst Modderman naar de “commune gang der justitie”. Ook al is de centrale staatsautoriteit in het geding, kennelijk vindt de minister niet dat daaruit automatisch moet volgen dat eerst de volksvertegenwoordiging verlof tot rechtsingang moet geven of moet opgeven – wat op zich voorstelbaar zou zijn – wat de tenlastelegging zou moeten zijn. Ook niet bij zeer hoge ambtenaren die dicht bij de Kroon staan. De volksvertegenwoordiging kan uiteraard iets van de vervolging vinden, ook van nalatigheid om te vervolgen. Is de ambtelijke status in het geding, dan moet de rechter op basis van artikel 44 Sr daar wel iets van vinden. Straft hij daarom niet hoger, dan zou hij dat toch moeten rechtvaardigen. Maar ook hier houdt de minister zich wijselijk op de vlakte: hij staat hier niet om de motiveringsplichten van de strafrechter aan te scherpen. Dat is een strafvorderlijk onderwerp waarmee de voortgang van de beraadslagingen over een ontwerp van een wetboek van strafrecht niet nodeloos belast moet worden.

#### 8.8. De mislukte revolutie van Troelstra als hoog- of landverraderlijk optreden

### 8.8.1. De lopende en doorlopende herijking van het strafprocesrecht

Het is dan weer een tijdje stil rond het onderwerp van het *forum privilegiatum* en de concentratie van rechtsmacht daarbij ten laste van Rijksambtenaren. Wel is de strafvorderlijke regeling via de Code d'Instruction Criminelle een onderwerp van critiek. Maar dat komt dan, omdat men dat hele wetboek volkomen verouderd vindt. Eigenlijk heeft men het nooit echt geschikt gevonden voor ons Koninkrijk, omdat het teveel gebaseerd zou zijn op de idee van de volkssouvereiniteit en, in verband daarmee, het Openbaar Ministerie veel en veel te veel onderschikte, ook in de fase van de gerechtelijke instructie, aan het departement van justitie. In 1813 was de soeverein vorst echter genoodzaakt om het tijdelijk te handhaven: er was geen geschikt alternatief. Het Souverein besluit van 11 december 1813 Staatsblad nr 10 liet het dus gelden, zij het met afschaffing van de juryrechtspraak en van de bijzondere gerechtshoven. Wel werd een nieuw wetboek van strafvordering ontworpen door een commissie, ingesteld in 1815, dat uiteindelijk na een herziening, noodzakelijk door de afscheiding door België, in 1838 in werking trad. Het bleef gelden tot 1886, maar ging in veel opzichten nog steeds uit van de grondbeginselen van de Napoleontische wetgeving. Het moest steeds weer worden herzien via grote inlassen, waardoor het steeds onoverzichtelijker werd omdat de algemene systematiek werd doorbroken, ondermeer, zoals we zagen, door de inlas van de wet op de ministeriële verantwoordelijkheid van 1855. Daarbij werd dat *forum privilegiatum* dan eindelijk ingevoerd – in 1815 was het al in het vooruitzicht gesteld – maar weer in een halfbakken en inconsequente vorm, product van diverse compromissen, dat uiteindelijk niemand kon bevredigen. De rechterlijke organisatie werd in 1861 integraal herzien, waarbij ook de strafvordering duchtig werd aangepast, en een nieuw ontwerp voor een wetboek van strafvordering werd door minister Godefroi bij de Raad van State in het wetgevingsproces aanhangig gemaakt. In 1863 kwam

het door tussenkomst van de minister Olivier bij de tweede kamer in. Aan de concentratie van rechtsmacht bij het *forum privilegiatum* maakte het geen einde. Niet, omdat men het zo'n gelukkig stelsel vond, maar omdat men de principiële discussie vreesde te heropenen. In 1870 gaf de kamer aan dat ze geen principiële wijziging der strafvordering wenste. Men sukkelde dus door, ook na aanneming van het nieuwe wetboek van strafrecht door de kamers dat weer wijziging van de rechterlijke organisatie en van de strafvordering eiste. Die wijzigingen traden op 15 januari 1886 staatsblad nr. 5 in werking. Men had dus nog steeds het stelsel van de Code d'Instruction en dat vereiste genoemde concentratie, omdat de eenheid van het rijksambtenarendom aldus het best gewaarborgd scheen. Alleen was de selectie van de ambtenaren in de grondwetsartikelen, zoals wij zagen, al lang niet meer met die gedachte in overeenstemming en niet vrij van willekeurigheid. De bezwaren tegen deze strafvordering namen toe, maar die waren niet gericht tegen deze onderbrenging van rechtsmacht bij de Hoge Raad. Bij koninklijk besluit van 8 april 1910 nr 17 werd weer een staatscommissie opgericht tot redactie van een totaal nieuw wetboek van strafrecht. Deze vatte haar taak aan, enigszins gehinderd door de perikelen van de oorlogsjaren die de politieke aandacht in gans andere richting verlei, maar arbeidde gestaag voort aan haar eindontwerp, waarin weer een concentratiemodel prijkte in de zaken die ons hier bezighouden. Er was iets voor, er was iets tegen, maar heel veel principiële objecties werden doorgaans niet aangeroerd. Totdat de socialistische voorman Piiter Jelles Troelstra waarachtig in november 1918 het stoute stuk bestond om in het brave Nederland een echte volwaardige staatsgreep te plegen, gericht tegen de gevestigde orde. Nog wel in de tweede kamer zelf aangekondigd, in een urenlange rede, waarbij het gehele regeringsstelsel werd omver geworpen en de regeringsmacht werd opgeëist voor het proletariaat, want minder had de Friese volksdichter zo gauw niet bij de hand. Dat wekte niet alleen opzien, maar revitaliseerde de vraag: wat moet men met zulke lieden? Was die Troelstra geen



kamerlid? Had hij geen eed afgelegd waarbij trouw zwoer aan grondwet en koningin of iets dergelijks? En was dat wat hij beraamde geen aanslag op de grondwettige regeringsvorm? Was dat geen ernstig misdrijf? En moest hij dat dan niet verantwoorden bij de Hoge Raad, want daar was toch een speciale regeling voor? Konden die oude heren daar aan het Plein dat wel mannen? Deze en dergelijke vragen werden ineens springlevend, want men voelde zich deerlijk bedreigd.

### 8.8.2. De politieke achtergronden

Al sedert 1917 was de godsvrede van 1914, toen alle politieke partijen zich in roerende aanhankelijkheid rond de troon schaarden omdat Nederland direct bedreigd scheen te worden – voornamelijk door Duitsland – als onzijdige staat aan het wankelen. De oorlog duurde ongedacht lang, de handelseconomische wetgeving scheen weer voornamelijk de vrijhandel te begunstigen en de distributiewetgeving de onderklassen der samenleving. De voortdurende mobilisatie was heel kostbaar en was ook weer in het voordeel van de betere klassen, die makkelijker zich aan de oproepingen wisten te onttrekken en voor plaatsvervanging konden zorgen. In de Sociaal Democratische Arbeiderspartij (hierna ook: SDAP) wies de revolutionaire aandrang, die nimmer echt gestorven was. Zij werd sterk aangeblazen door de extreem linkse splintergroepen zoals de communistische partij en die der anarchisten, aan wie de SDAP kiezers vreesde kwijt te raken in de rechtstreekse evenredige verkiezingen door mannelijke Nederlanders boven de eenentwintig jaar die voor het eerst het onbeperkt actief kiesrecht mochten uitoefenen. In 1918. Algemeen duchtte men een drastische verschuiving naar links. Alleen de katholieken waren zeker van een overwinning via de stembus; onder de leiding van het episcopaat zouden rooms-katholieken stellig *en bloc* en *en masse* stemmen op de rooms katholieke kamerclub onder leiding van monseigneur Willem (Wiel) Hubertus Nolens die de fractie duchtig onder de duim had. Monseigneur kon

rekenen op meer dan dertig zetels. Op een getal van honderd kamerzetels dus niet gering. Vast stond ook dat Nolens en zijn paladijn Aalberse duchtig werk zouden maken van een veelomvattende arbeidswetgeving en sociale zekerheidswetgeving. Beiden kwamen uit de mindere middenstand, beiden wisten wat barre armoede kon zijn, beiden hadden het gehad met de liberalen en calvinisten (verzameld in de Anti-Revolutionaire Partij, hierna ook: ARP die steeds weer de kant zochten van de grootindustriëlen, de groothandelondernemingen en havenbaronnen. Aalberse had al verschillende ontwerpen klaar liggen. Dat de katholieken de premier zouden leveren stond nog niet vast. Maar dat Aalberse een geweldige stoot zou gaan geven aan wetten waarbij de arbeider garen zou spinnen kon niet langer twijfelachtig zijn.

Troelstra zou straks nog door de katholieken voorbijgestreefd worden bij de gang naar de sociale heilsstaat. Hij zon dus op een stunt die de massa van het arbeidersproletariaat in beweging zou brengen. De oorlogsdreiging vanuit het oosten nam, naarmate het Duitse heir wanhopiger worstelde, toe en dat verhinderde de uitvoering van dit voornemen. De verkiezingen in september brachten Nolens alles wat hij verwachtte; van hem was vrijwillige samenwerking met de socialisten die zich iets te heftig en iets te militant tegen het pausdom hadden verzet vooralsnog niet te wachten. Met de protestantse fracties schenen zaken te doen te zijn, ze accepteerden zelfs een katholieke premier die als geest- en beginselloos ook in hun kringen zekere renommee verworven had, en Aalberse was voor hen tolerabel als minister van arbeid, als hij maar niet al te polemische taal uitsloeg. En dat was van deze middenstanderszoon niet te verwachten. Troelstra greep dus naast de prijzen. Weer jarenlang oppositie.

Nieuwe perspectieven ontvouwden zich toen de Duitse Keizer waarachtig in november van zijn troon gezet werd en het hele Duitse monarchale federale systeem inelkaar zakte als een

plumpudding. De meerderheidssocialist Ebert, vriend van Troelstra en enthousiast lid van de socialistische internationale, werd ineens Rijkskanselier buiten iedere regelmatige verkiezing om en Scheidemann, eveneens meerderheidssocialist, riep de socialistische radenrepubliek uit. Hij bracht het tot staatshoofd. Pruisische generaals stonden voor hem in de houding, Ebert mocht de parade zelf bij de Brandenburger Tor afnemen en de terugkerende helden verwelkomen.

Het is te begrijpen dat Troelstra, romanticus en lichtelijk ontvlambaar, zulks naar het hoofd steeg; wat Ebert kon, kon hij óók. Waarom zou, zo vroeg hij, slechts retorisch, want tegengesproken wilde deze bard niet, deze revolutionaire golf ineens bij Eijsden, Zevenaar of Didam stoppen? De vrijzinnig liberaal Marchant zou het hem later, toen de gemoederen weer tot bedaren waren gekomen, zeggen: omdat Zevenaar in Nederland ligt. En daar houden we niet van revoluties en staatsgrepen. Maar dat was nog niet aanstonds duidelijk. De Duitse keizer meldde zich als politiek vluchteling in Eijsden. De facto werd hij toegelaten door de garnizoenscommandant majoor van Deijl, die de keizerlijke trein deed opstomen naar het perron van Eijsden, waar Wilhelm mocht instappen, in afwachting van de beslissing van het kabinet over de asiolverlening. De premier, Ruys de Beerenbrouck oordeelde dat aldus de monarch al rechtens toegelaten was – daarop viel stellig juridisch wel wat af te dingen – en aangezien Wilhelmina haar gevallen neef het feitelijk bestendig verblijf hier te lande niet wilde onthouden, legde Ruys zich er dus maar bij neer. Dat veroorzaakte enige commotie. Want de tweede kamer was niets gevraagd, ook niet achteraf. Maar veel meer onrust in socialistische kring veroorzaakte het feit dat de burgemeester van Rotterdam, Zimmerman, óók de zienswijze van Troelstra bleek te delen: de revolutie was in Nederland een feit, de socialisten zouden straks regeren. Hij was niet de enige vooraanstaande Nederlander, maar wel de meest uitgesprokene, althans voorlopig binnenskamers. Dat zou die Zimmerman niet doen als hij daarvoor

geen goede redenen had, oordeelde Troelstra, want een socialistenvriend was Zimmerman niet bepaald, en daarmee warmde hij ook vooraanstaande partijgenoten op in tumultueuze partijvergaderingen. Hij greep, net als Ebert, de macht. Hij deed het netjes. Hij zegde in een doodstille kamer aan, dat hij het zou doen. Hij deelde het voltallig kabinet, dat belangstellend zat te luisteren, mee dat het had afgedaan. Hij berekende voor dat politie en leger de ministers niet zou steunen. Hij zegde aan, dat hij de macht ten behoeve van de volksmassa zou uitoefenen en trok zich terug om thuis, in Scheveningen, eens verder te prakkezeren hoe hij dat zou gaan doen. Zou hij president worden of toch maar volkscommissaris? En zou hij een sjerp gaan dragen of toch een mooi uniform als Colijn? Deze en dergelijke brandende vragen moeten dat weekeinde door het hoofd van de volkstribuun hebben gespookt.

Kabinet en kamermeerderheid bleken het er niet mee eens. Ruys ging niet opzij. En de meerderheid vond dat een staatsgreep ongepast was. Zimmerman gaf te kennen dat hij het zo niet bedoeld had. En Wilhelmina gaf een mooie, statige proclamatie uit: zij zou niet wijken, niet dispereren en de polsslag van de tijd voelen. Gelukkig hadden alle ministers deze keer het koninklijk proza gecontraseigneerd.

### 8.8.3. De parlementaire immuniteit

Nolens wou niet vervelend doen, maar hij vroeg zich toch af hoe Troelstra dit alles kon rijmen met zijn eed als kamerlid. Hij kon zich niet helemaal aan de indruk onttrekken dat Troelstra de grondwettige regeringsvorm omver had willen werpen. Gelukkig dat de SDAP-fractie zich, zonder het te zeggen, van hun partijleider had gedistantieerd, maar de vraag was toch: was Troelstra eigenlijk niet strafbaar? Nolens wilde niet nodeloos op de feiten vooruitlopen, maar het leek er toch veel op, dat de bestanddelen van het misdrijf ex art. 94 Sr hier duidelijk aanwezig

waren. Troelstra had zich toch gericht tegen de grondwettige regeringsvorm? Hij had toch gezegd dat hij het kabinet niet als regering meer erkende en dat het heen moest gaan? Hij had toch gezegd dat hij de macht zou gaan uitoefenen ook al had hij bij de laatste verkiezingen geen zetelmeerderheid gehaald? Maar dan wilde hij die regeringsvorm toch op onwettige wijze veranderen? Hij was ervan uitgegaan dat Ruys vanzelf wel weg zou gaan. Daarom had hij gezegd dat hij van geweld niet wilde weten. Maar dat was geen vrijwillige terugtred van zijn voornemen tot uitvoering van de aanslag tegen de regeringsvorm. En al was het dat wel, bij aanslag is zo'n terugtreden geen grond voor straffeloosheid. Het was allemaal keurig netjes in het kamerverslag gerelateerd. Het bewijs was er dus. Troelstra was kamerlid. Dus kwam hij in aanmerking voor de procedure die de grondwet voor zulke gevallen scheen voor te schrijven.

Het was duidelijk dat Nolens stond te zuigen. Kans voor open doel. Als de katholieken nu een voorstel zouden doen om verlof te geven tot rechtsingang bij de Hoge Raad, zouden de liberalen, vrijzinnigen en zelfs de socialisten in ernstige verlegenheid komen. De feiten lagen duidelijk en iedere krant had ze veroordeeld. Alleen de partijkrant van Troelstra had gezwegen, omdat men toch zo moeilijk Troelstra kon verlooehen. Kon de parlementaire immuniteit geen vervolgingsbeletsel vormen? Troelstra had datgene wat Nolens oplepelde gezegd in het openbare debat, ter gelegenheid van een interpellatie. Hij had ook gezegd dat hij zich "buiten de geregelde orde van de gang van zaken" zou stellen. Zeg dat wel. Een parlementaire immuniteit kan nooit absoluut zijn. Als een kamerlid mededeelt dat hij het kamergebouw in brand zal steken en hij haalt de molotowcocktail uit zijn actetas, kan hij zich toch bezwaarlijk op de immuniteit beroepen. Maar Troelstra had buiten het kamergebouw, buiten de vergaderzaal, ook gelijke woorden gesproken. Geldt de immuniteit daar dan ook? Indien niet, dan was daaruit al voldoende materiaal te putten voor een vervolging. Maar is die immuniteit zo lokaal beperkt? Doet dat geen afbreuk aan de

zin en strekking van het privilege, dat de politicus toch ruimhartig gelegenheid moet geven te gewagen van staatkundige inzichten? En dát Troelstra die had geventileerd, nog wel in het belang van het Nederlandse volk, dat leed geen twijfel. Wel, of hij dat belang goed zag. Maar daar ging het nou niet om. Ik kom op deze en dergelijke vragen terug bij de affaire-Wilders.

#### 8.8.4. Het corruptief motief

### **9. De zaak van veertien ton (1895)**

### **10. De Lintjes-affaire Kuyper**

### **11. Colijns Jambi-schandaal**

#### 11.1. De feiten

Petroleum was in de negentiende eeuw een begeerd en belangrijk artikel, voornamelijk als brandstof voor lampen. De Rotterdamse haven startte rond 1870 de massale import van deze aardolie. Dat werd gedaan in gewone vrachtschepen die de vloeistof transporteerden in houten vaten, die in de ruimen werden opgetast. Op het Robbenoordse eiland verrees een omvangrijk petroleum-etablisement, aan de overkant van de Maas bij Feyenoord, omdat algemeen werd ingezien – al was daar natuurlijk eerst een flinke calamiteit voor nodig, natuurlijk een langdurige uitslaande brand in de pakhuisrij aan de Boompjes op de noordzijde van de Maas, de rechteroever van de machtige rivier – dat de brandstof buiten de bebouwde kom opgeslagen, gestapeld en vervoerd diende te worden. Al wás petroleum een belangrijk handelsartikel, en al wás bekend dat Java en vooral Sumatra omvangrijke olievelden herbergden, bij de slotakte van het Verdrag van Wenen van 1815 was Groot-Britannië grootmoedig genoeg om te zijnertijd de

Indische Archipel weer te laten aan het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden, een creatie van Wellington persoonlijk, tenslotte. Dat Koninkrijk was militair belangrijk, ik zette het al uiteen, om het Europese machtsevenwicht op het Europese Continent te borgen. Dan moet het economisch zichzelf ook kunnen bedruipen. Het moest daarom, dat was het algemeen gangbare uitgangspunt, een koloniaal achterland en afzetgebied hebben. Daarvoor was die archipel uitstekend geschikt: de Britten gunden het uiteraard de Fransen niet, het Duitse Rijk bestond nog niet en Pruisen was niet transatlantisch geïnteresseerd. En Rusland had petroleum genoeg, terwijl Oostenrijk geen vloot had.

In het eerste decennium van de twintigste eeuw bleek dat onder Sumatra gigantische petroleumvelden lagen, boringen op de centrale slenk te Jambi toonden het aan. Inmiddels hadden de Engelsen een sensationeel nieuw oorlogsschip ontwikkeld en in de vaart gebracht: de *dreadnought*. Een gigantisch slagschip, voorgestuwd door stoomturbines dat onvoorstelbare snelheden kon bereiken, bijzonder wendbaar was en niet langer massaal vuur afgaf uit de scheepsflanken. Het had in ieder geval twee vierlingtorens middendecks, waarvanuit steeds zwaar granaatvuur gegeven kon worden met een dracht van meer dan dertig kilometer. Geavanceerde vuurleidingsapparatuur vergrootte de trefkans terwijl de kanons vrijwel onbeperkt gebakst konden worden. De communicatie-middelen tussen de schepen onderling was naatje. De admiraal kon zijn *dreadnoughts* gedurende een slag nauwelijks coördineren, omdat hij aangewezen bleef op de oude signalen die voordien ook bij de manoeuvres bij zeilschepen werden gebruikt: vlaggen en andere optische signalen die in de enorme rookontwikkelingen die de slagschepen maakten niet te zien waren. Terwijl ze ook nog eens te traag werden overgebracht aan de bevelhebbers der schepen onderling. De voortstuwing der hierbesproken schepen geschiedde niet langer door kolen. De turbines draaiden op aardolie. Dat was van immens belang voor de manoeuvrabiliteit der schepen: niet langer dienden grote bunkers gereserveerd te worden met tussenschotten voor de steeds

verschuivende kolenvoorraden, die de wendbaarheid en stabiliteit van de vaartuigen beïnvloedden en niet langer hoefde de vloot van bunkerplaats naar bunkerplaats te scharrelen om de brandstofvoorziening op peil te houden. Haar actieradius en flexibiliteit werden daardoor immens vergroot. Het bunkeren van kolen, dat vaker geïmproviseerd moest worden naar mate men de evenaar zuidwaarts naderde – de meeste Afrikaanse en Aziatische havens hadden geen behoorlijke kraaninstallaties en ook geen rangeeremplacementen bij de havenbekkens – hoefde niet meer en niet langer lagen de scheepsdekken weken lang bezaaid met de glinsterende kolenresten die de tremmers hadden achtergelaten bij het af- en aandraven met hun kolenmanden in de snikhete tussenhavens. De Russische admiraal Rhozdostvensky had bij zijn beruchte tocht van de Baltische Oostzee naar de Chinese Zee, die maanden had geduurd, mogen ervaren wat het praktisch betekende om inferieure kolen in te moeten nemen die roetten, niet goed brandden en enorme rookontwikkelingen met bijkomende gassen veroorzaakten binnenscheeps. De rampzalige gevolgen van deze gebrekkige bunkeringen bleken bij de slag bij Tsjoetsjima, waar de Russische vloot binnen enkele uren de grond in geboord werd door de Japanners die oliegestookte *dreadnoughts* in de vuurlinies wisten te brengen, terwijl de Russen, mede verblind door eigen rook, niet in staat waren coherent vuur uit te brengen. Aziaten versloegen Westerlingen verpletterend. Een siddering ging door het Verre Oosten, met onafzienbare politieke gevolgen: Azië zou aan de Aziaten zijn, dat zou door imperialistisch Japan in 1941 pijnlijk aan de Amerikanen duidelijk gemaakt worden. Beheersing van de wereldzeeën, zo heette het voortaan – basisconditie voor een imperium – was niet mogelijk zonder een eigen toereikende olievoorraad, waarover de naar hegemonie strevende mogendheid naar believen diende te kunnen beschikken. Rusland, Japan, Groot-Brittannië, de Verenigde Staten van Noord-Amerika en Duitsland knoopten het in hun oren.



Sumatra was dus voor de grote mogendheden die vloot-aspiraties hadden ineens van groot militair-strategisch belang. En vrijwel alle grote mogendheden koesterden die ambities. Daarmee werd het concessiegewijs beheren van de Jambi-velden van internationale politieke kwestie van grote betekenis<sup>165</sup>. Dat het kleine Nederland, de derde-rangsmogendheid aan de Noordzee, de concessies zou mogen uitgeven op basis van het territorialiteitsbeginsel werd rond 1910 voorshands door niemand betwist. Dat de mogendheden die concessionering met argusogen zouden bekijken, mede gelet op het door Nederland aanvaarde volkenrechtelijke neutraliteitsbeginsel, lag evenzeer in de rede. En voor Nederland was aanstonds duidelijk dat die concessionering, als essentieel onderdeel van de landspolitiek in alle facetten, alleen zou mogen geschieden bij wet in formele zin. Die wet zou de uitgangspunten voor de concessionering moeten definiëren. Daarbij zou het interstatelijk beginsel van *equitable distribution* leidend moeten zijn. Geen van de mogendheden zou bevoordeeld mogen worden boven de anderen bij deze concessioneringspolitiek, wilde Nederland in de naaste oorlog tussen de mogendheden – die er onvermijdelijk aan zat te komen – een pretentie van neutraliteit in dat Armageddon overeind houden. Alle grote mogendheden wensten een grote vloot. Allen voerden een imperialistische politiek. Allen wilden dus gelijkkelijk toegang tot de Djambivelden<sup>166</sup>.

*Sir* Henri Deterding, president-directeur van de Koninklijke Shell-groep was van oordeel dat het voor zijn concern noodzakelijk zou zijn het wetgevingsproces dat tot een Djambi-monopolie leiden kon te beheersen --- via de achterkamertjes, waaraan die

---

<sup>165</sup> Primair volg ik nu op hoofdlijnen: Hendrik Johan Gerard Beunders, ''Weg met de Vlootwet'', *De maritieme bewapeningspolitiek van het kabinet-Ruys de Beerenbrouck en het succesvolle verzet daartegen in 1923*, academisch proefschrift in de letteren (dus geen juridisch proefschrift, GAMS), Meppel: Krips Repro Meppel 1984, pp. 51-53. Beunders bekijkt de zaak vooral uit historiserende hoek. Hij bekijkt de Djambi-crisis niet vanuit de strafrechtelijke aansprakelijkheidshoek: hebben ministers en kamerleden hier met corruptief oogmerk hun ambtsbediening misbruikt? En zo ja, welke rechtsingang bestaat dan tegen hen en wat zou de tenlastelegging dan moeten zijn?

<sup>166</sup> Zie over deze episode ook: C.Gerretson, *De geschiedenis der "Koninklijke"*, V Vols, Utrecht 1932, Vols. I en II; III (Utrecht 1942), IV, V (Baarn, 1973), Vol. V pp. 113 vv.

moerasdelta aan de Noordzee er zo vele rijk was. De voornaamste concurrent van de Shell-groep was de Amerikaanse *Standard Oil Company*. Terstond na het uitbreken van de Eerste Wereldoorlog in augustus 1914 trachtte deze eveneens greep te krijgen op de Djambi-velden. Maar de Britten, met hun meerderheidsbelang in de Shell-groep, wisten de Amerikanen voorlopig buiten de deur te houden. Cort van der Linden, de Minister-President van het oorlogskabinet<sup>167</sup>, was zich zeer goed bewust van het feit dat het gehele koloniale bezit van Nederland volkomen afhankelijk was van de welwillendheid van Groot-Brittannië, wiens vloot de golven van de wereldzee beheerste. Hij koesterde het neutraliteitsbeginsel, maar wist zulks wonderwel te verenigen met een feitelijke bevoorrading van de Britse vloot die snakte naar olie voor de slagschepen. De Indische reserves stonden die vloot ter beschikking. De Minister van Koloniën, Pleyte<sup>168</sup>, stelde voorlopig

---

<sup>167</sup> Pieter Wilhelmus Adrianus Cort van der Linden, 14 mei 1846-15 juli 1935. Zie over hem onder meer: Johan den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935) Minister-President in oorlogstijd*, Amsterdam: Boom Boeken 2007 (ISBN 978908506499-2). Van 1897 tot 1901 was hij minister van justitie in het kabinet Pierson-Goeman Borgesius. Zijn oorlogskabinet probeerde te laveren tussen de twee oorlogvoerende machtsblokken door: enerzijds de geallieerden: Frankrijk, Groot-Brittannië en diens imperium, Rusland en Italië en sedert 1917 de Verenigde Staten van Noord-Amerika en anderzijds de centrale mogendheden: Duitsland, Oostenrijk-Hongarije, alsmede Turkije. Cort was zelf pro-Duits. Maar hij was zich zeer bewust dat het hele koloniale rijk van Nederland volkomen afhankelijk was van de welwillendheid van Groot-Brittannië met zijn oppermachtige vloot. Maar in de handelseconomische relaties en ook bij interneringsgeschillen betreffende U-Boote, militairen en deserteurs koos hij vaak, en niet alleen uit opportunitieoverwegingen, voor een koers ten gunste van Duitsland, dat hij sedert zijn eenwording zeer bewonderde. Maar Nederlands Indië zouden wij, bij een Duitse overwinning, stellig kwijtraken, als het niet aan de Britten zou zijn, dan toch aan de Japanners. Nimmer zouden de Duitsers in staat zijn over die afstand hun vloot adequaat in te zetten tegen de Britten, die in het Verre Oosten immers vele steunpunten hadden via versterkte havens en bunkerplaatsen. Dat besef belette Cort toe te geven aan zijn pro-Duitse sentimenten. Niet een idealistische beginselpolitiek, zoals zijn minister van buitenlandse zaken Loudon. Deze keurde dan ook de manier waarop Cort arbitrages ten aanzien van inbeslagnemingen, interneringen en jurisdictieconflicten manipuleerde ten gunste van keizerlijk Duitsland ronduit af. Cort stimuleerde Pleyte in diens politiek de Shell geen monopoliepositie te geven met betrekking tot de Indische aardolievelden.

<sup>168</sup> Thomas Bastiaan Pleyte, 1864-1926. Hij was minister van koloniën in het extra-parlementaire kabinet-Cort van der Linden 1913-1918. Dat kabinet zette alles op alles om buiten de Eerste Wereldoorlog te blijven en voerde een flexibele neutraliteitspolitiek. Het was duidelijk dat Nederland niet over voldoende maritieme middelen beschikte om Nederlands Indië te beschermen tegen aanvallen van Japanse of Russische zijde, die beide medevochten aan de zijde van Groot-Brittannië. Pleyte probeerde dus in alles de gevoelens van Groot-Brittannië te ontzien. Vandaar zijn eigenaardige “gemengde” constructie om aan onbenoemde maatschappijen de Djambi-concessie te gunnen. Zou de kamer dat aanvaarden, dan kon later de Shell wel ingevuld worden als concessionarisse. Met Rusland had het Koninkrijk in 1904 al problemen gehad, toen het Tzaristisch Rusland zijn Oostzeevloot wilde doen bunkeren in Tandjong-Priok op weg naar een zeeslag met Japan. Engeland, met wie Japan een militaire alliantie had, had dat verboden, waarop Rusland in Den Haag was komen protesteren, toen Nederland de bunkering weigerde. Dat was een onneutrale opstelling van Nederland geweest: het had minstens kolen moeten doen innemen voor een

een “gemengd systeem” voor, waarbij twee (of meer) particuliere ondernemingen concessie zouden krijgen, eventueel in gezamenlijk beheer. Daarbij dacht Pleyte enerzijds aan de Bataafsche Petroleum Maatschappij – naar eigenaam Nederlands, maar in wezen een dochter van de Shell-groep – en Standaard Oil. Maar dat was de Socialisten niet naar de zin. De Indische rijkdommen moesten niet verhaspeld worden aan buitenlandse commerciële magnaten. Staatsexploitatie, waarbij de revenuen aan de onderdanen ten goede zouden komen, behoorde uitgangspunt te zijn van de Djambi-exploitatie. Daarbij was uitgesloten dat de centrale oorlogvoerende mogendheden een graantje zouden mogen meepikken: de anti-Duitse stemming was op dat moment in de Tweede Kamer, mede naar aanleiding van de Duitse gruwelen in het arme, kleine België bedreven, virulent aanwezig. Verder zou de concessioneringspolitiek de neutraliteit van Nederland niet mogen ondermijnen. Natuurlijk was daarvoor nodig de concessie-wet voorlopig niet te behandelen in de volksvertegenwoordiging. Want dan zou openlijk moeten worden erkend dat die reserves wel de Britten zouden dienen, maar niet de Duitsers, waarvan overigens voorlopig niets te duchten was op de wereldzee: de Duitse vloot durfde de Noordzee tóch niet op. De Slag bij Jutland bevestigde deze taxatie. De vloot brak wel uit zijn Duitse havens, sloeg zijn cipier kortelings knock-out en vluchtte zijn cel weer in. Een geslaagde ontsnappingspoging kon dat niet heten. Ná de sluiting van de Vrede van Versailles moest het concessie-wetsontwerp echter ingediend worden. Nederland had dringend behoefte aan financiële injecties, nadat het ook, mét Duitsland, vier slopende jaren had geleden onder de Britse blokkade. De Djambivelden moesten nu openlijk ontgonnen worden. Staatsexploitatie zou daarbij dwingend uitgangspunt zijn. Verder was Nederland lid geworden van de Volkenbond, zij het schoorvoetend. Het was

---

“voortgezette reis” naar de dichtstbijzijnde Russische haven waar de vloot zou kunnen ankeren. Maar dat was Port Arthur geweest, waar Japan net het beleg van had geslagen. Nederland was nét aan een oorlogsverklaring ontkomen. Met dit voor ogen opereerde Pleyte dus angstvallig voorzichtig. Hij werkte nauw samen met de ARP-Gouverneur-Generaal van Indië Idenburg. Die zag ook in dat de Djambivelden een levensgevaarlijk risico opleverde voor de door den Haag gewenste neutraliteitspolitiek.

duidelijk dat dat lidmaatschap niet verenigbaar was met het eerder beleden neutraliteitsbeginsel bij een agressie-oorlog of enig gewapend conflict. Dat beginsel was dus niet meer van kracht. De staat zou iedere inschrijver op gelijke voet doen deelnemen aan de concessie-biedingen. Dat Duitsland daartoe voorlopig niet bij machte zou zijn – zieltogend als het was onder de economische achteruitstelling ten gevolge van het Verdrag van Versailles, vereenvoudigde de zaak aanzienlijk. De concessies zouden dus stellig gegund worden aan de overwinnende geallieerden, Japan, de Verenigde Staten of Groot-Brittannië. Dat maakte niet uit, als het hoogste bod ook Jan-de-Belastingbetaler maar ten goede zou komen.

Het was duidelijk: dat was Deterding niet naar de zin. Alleen de Shell moest van de velden kunnen profiteren. Het oorspronkelijk regeringsontwerp-Pleyte moest daartoe geherredigeerd worden. Zonder dat dat aanstonds zou opvallen. Deterding zocht nu twee belangrijke ex-ministers aan, van wie verondersteld kon worden dat zij de wetgeving daartoe zouden kunnen (doen) manipuleren. Hij benoemde ze tot directeur van de Koninklijke Shell. Dat waren de ex-ministers van oorlog Hendrik Colijn uit het kabinet-Heemskerk en Bonne de Jonge, uit de liberale combinatie die het kabinet-Cort van der Linde had opgeleverd. Beiden waren van protestantse huize. Colijn was op dat moment zelfs fractievoorzitter van de anti-revolutionaire partij die dominant aanwezig was in het zittende kabinet-Ruys de Beerenbrouck. De Jonge was meer uit de hoek der Christelijk Historische Unie, maar ook die had belangrijke invloed op het wetgevingsproces want ook Unie-ministers zaten in het kabinet. Idenburg, de minister van koloniën, was stellig niet opgewassen tegen Colijn die als man van de pragmatiek al eerder varkentjes had gewassen ten behoeve van de Bataafsche Petroleum-Maatschappij. Colijn en Idenburg golden beiden als “Indische specialiteiten” in de kamer. Colijn was officier van het Koninklijk Nederlands Indisch Leger (KNIL) geweest. Het heette dat hij Java kende als zijn broekzak. Hij had

het per paard doorkruist via Daendels' postweg, roemvol feit waarmee hij kamerleden doorgaans placht te épateren. Hij had actief dienst gedaan in het KNIL bij de pacificatie van Atjeh in de laatste decennia van de negentiende eeuw. Daarbij had hij de Militaire Willemsorde verdiend, iets wat ook toen in patria placht te imponeren. Verder was hij geëindigd als adjudant van Van Heutsz, de houwdegen en latere Gouverneur-Generaal van Nederlandsch Indië. Hij was naar Nederland teruggekeerd, lid van de tweede kamer geworden op persoonlijk verzoek van Abraham de Geweldige, de aanvoerder van de ARP en kort nadien minister van oorlog geworden, waarbij hij het leger succesvol gereorganiseerd had. Een calvinistisch mannetjesputter. Dan Idenburg, de voorvechter van de ethisch-irenische politiek ten aanzien van Indië, die gordel van smaragd. Een ARP-coryfee, hoog in aanzien bij de jonge Wilhelmina, onze geëerbiedigde landsvrouw. Gouverneur-Generaal van het oosters wingewest en succesvol bestierder van de Buitenzorgse troon, ontsluit van menigvuldige buitengewesten. Mannen van God, Nederland en Oranje! Als specialiteiten docht het hen beter Van Karnebeek buiten de concessie-wet te houden. Van Karnebeek wist niets van Indië en nog minder van olie. Die had het volhandig aan de afwikkeling van de verplichtingen die voor Nederland voortvloeiden uit het Verdrag van Versailles, waarbij het vaderland in het gedrang dreigde te komen ten gevolge van de annexionistische eisen van België. Mede-overwinnaar, dus voorlopig niet langer *poor little Belgium*. Neen, Van Karnebeek moest hier niet mee belast worden<sup>169</sup>.

Beiden, Colijn en Idenburg, zetten zich in beweging om heimelijk – zonder dat dit aanstonds uit het wetsontwerp kon blijken – de voordracht zodanig in te richten dat de Bataafsche met de Djambi-concessie zou gaan strijken. Op het eerste gezicht zou de staat

---

<sup>169</sup> J. Woltring (red.), *Documenten betreffende de buitenlandse politiek van Nederland 1919-1945, Periode A: 1919-1930, Rijks Geschiedkundige Publicatiën 156*, Den Haag 1976, passim. *Rijks Geschiedkundige Publicatiën*, 162, 143 en passim.

exploiteren. Op het tweede de Bataafsche, maar dan was het ontwerp al aangenomen. Stond het eenmaal in het Staatsblad als wet, dan kon de Bataafsche van verworven rechten spreken. Een slimme jongen die haar de concessie dán nog zou afheksen. Colijn zette nu eerst een nieuwe maatschappij op. De Nederlandsch-Indische Aardolie-Maatschappij. Hierna ook: de NIAM. De Bataafsche zou haar als “concurrent” krijgen. Maar de NIAM wás de Bataafsche, al zag je dat niet aanstonds. De NIAM zou verder niet alleen de Djambi-concessie krijgen maar ook alle toekomstige concessies op aardoliehoudende terreinen. In wezen hield dat in dat de Engelsen dus alle Indische concessies de hunne zouden kunnen noemen. Zij zouden een monopoliepositie verwerven. Dat was onverenigbaar met het principe van Nederlandse staatsexploitatie. En daaraan bewees het door Idenburg ingediende wetsontwerp maximale lippendienst. De Indische regeringsorganen wilden beslist geen Engelse monopolist binnen hun kolonie. Engeland had vlakbij Singapore al onder de koloniale duim. Deze concessies zouden hen een dominantie geven die van het Nederlandse bewind weinig intact zou laten. Uiteraard was Washington mordicus tegen datgene wat van Colijns plannetjes uitlekte: Standard Oil zou immers helemaal buiten de deur gehouden worden. Idenburg, die ook landvoogd van Indië was geweest, zag wel in dat dat nooit het belang van Indië kon dienen. Colijn wist de wederstrevende minister van koloniën af te doen treden. Zijn opvolger, De Graaff, was als was in Colijns handen. Hij reduceerde het oorspronkelijk regeringsontwerp tot een torso, waarbij alleen bleek dat de regering gemachtigd was tot het gunnen van concessies betreffende Indische aardoliehoudende terreinen, met inachtneming van het beginsel der staatsexploitatie. De uitwerking daarvan werd opgeschort tot de nader vast te stellen Koninklijke Besluiten, waarbij de redactie van de gunningscontracten vastgesteld zou worden. Het Djambi-contract zat verder niet bij de onderliggende stukken, maar was ter visie gelegd op de kamergriffie, want het betrof toch maar een onbetekenend stuk. De wet zelf stelde veilig,

aldus De Graaf, dat steeds een gemengd regime gevolgd zou worden bij iedere concessie, dus ook ten aanzien van Djambi.

Niet dus. Het Djambi-contract, ter visie gelegd, refereerde aan een geheim artikel 26 uit het wetsontwerp. De Bataafsche zou een monopoliepositie hebben in Indië, bij alle concessieverleningen betreffende aardolievelden. Dat artikel lag heel kort wél ter griffie, maar zat niet bij de openbare stukken. Wel kon men uit het ontwerp afleiden dat zo'n artikel moest bestaan, maar niet wat er precies in stond. Het kabinet, door de kamer ter verantwoording geroepen, antwoordde dat het belang der buitenlandse betrekkingen zich verzet had tegen de openbaarmaking van artikel 26. Allicht. Amerika zou furieus geworden zijn. Dat werd het natuurlijk alsnog. Het kabinet trok het artikel in. Maar liet de rest van het ontwerp intact. De Bataafsche verwierf dus het Djambi-monopolie. Maar niet het monopolie voor heel Nederlandsch Indië. Het contract was zo geredigeerd dat de geldigheid ervan afhankeijk was van de inwerkingtreding van de concessiewet. Willem Nolens zette de leden van de Roomse Kamerclub – later: de Roomsche Katholieke Staatspartij – onder enorme druk om vóór het wetsontwerp te stemmen. Het kwam er dóór met negenveertig tegen dertig stemmen<sup>170</sup>. Vele katholieke kamerleden waren weinig gesticht door de handelwijzen van Colijn, Idenburg en De Graaff, maar ze hadden nu voor het eerste een katholieke minister-president achter de regeringstafel. En tegenstemmen betekende stellig een kabinetscrisis: men kon zomaar de al zo geduchte Colijn niet publiekelijk in zijn hemd zetten. Dat zou dan tevens het einde zijn van de zo moeizaam bereikte coalitie tussen protestanten en katholieken, waarvan men nog zo veel goeds te wachten had voor het confessionele volksdeel. De coalitie was het hartelapje van monseigneur Nolens, dat was algemeen bekend. Al was het niet algemeen aanvaard en nog minder gebillijkt. En Monseigneur Willem Nolens was fractievoorzitter, een huisprelaat van Zijne

---

<sup>170</sup> Zie: Handelingen Tweede Kamer, zitting 1920-1921, pp. 2322.

Heiligheid de Paus. Rome en de Mammon spanden weer eens samen. Onder groot tumult werd het ontwerp aangenomen. De Eerste Kamer maakte verder geen moeilijkheden.

### 11.2. Was hier corruptie, toerekenbaar aan een kamerlid?

Dat minister De Graaff de kamer had voorgelogen, was niet goed loochenbaar. Hij had een en ander maal de kamer verzekerd dat het contract geheel in lijn was met de strekking van het wetsontwerp, dat van staatsexploitatie uitging. De Graaff mocht zich voortaan sieren met de bijnaam “Simon de Leugenaar”<sup>171</sup>. Zoals dat somwijlen in de politiek gaat, verhinderde dit epitheton desornans ’s mans verdere staatkundige carrière niet: de man bleef rustig minister en vertegenwoordigde later het Koninkrijk in de Volkenbond. De woede van de oppositie richtte zich tegen Colijn, tóch al bekend als de handlanger van het petroleumkapitaal. In de juist beëindigde wereldoorlog had Colijn al een vreemde schaats gereden in het zogeheten toluol-schandaal. Toluol was dringend vereist voor de aanmaak van de springladingen van brisantgranaten, waaraan het Nederlandse leger deerlijk tekort kwam. Het had nauwelijks toereikende ammunitie voor voortgezette gevechtsdagen. De Bataafsche Petroleummaatschappij had echter een grote voorraad toluol, gewonnen uit Indische aardolie. Dat was de minister van oorlog niet bekend. Ook al was in regeringskringen die nood aan toluol gesprek van de dag en ook al behoorde Colijn tot die kringen en ook al wist hij van de toluol-voorraden in Rotterdam. Die werden opgespoord. De minister van oorlog, de generaal Bosboom, deed “De Bataafsche” verzoeken deze aan de regering ter beschikking te stellen. Deze beweerde dat ze verkocht waren aan Engeland. Dat was een privaat contract en dat was heilig. Daarop mocht de regering niet inbreken. Maar die regering kon natuurlijk zelf een toluolfabriek bouwen, “De Bataafsche” zou wel assisteren. Maar

---

<sup>171</sup> Zie: E. Heldring, *Herinneringen en dagboek van Ernst Heldring 1871-1954*, geredigeerd door Joh. De Vries, 3 Vols., Groningen: 1970, Vol I. pp. 544-545.



hoe aan de grondstoffen te komen? Die waren, aldus Deterding, in Nederlands-Indië te bekomen. Terstond verscherpte Londen de blokkade. De grondstoffen werden stervensduur en Londen difficulterde mateloos met de permissie om in cargovaart deze stoffen op te halen. Onderhandelen hielp niet. Maar uiteindelijk kwam er toch wat van de stoffen binnen. Toe trok de Shell de licensies in voor de namaak en weigerde “De Bataafsche” iedere medewerking. Colijn was bij dit alles betrokken. Men kon het bezwaarlijk een vaderlandslievende opstelling noemen. Verder moest iemand gelekt hebben over het moeizaam parket waarin Bosboom zat. En wie zou dát nou toch zijn<sup>172</sup>? En nu weer dit Djambi-schandaal waar Colijn met diverse petten op doorheen banjerde. Hij had als fractievoorzitter zijn ambtsbediening deerlijk misbruikt om de Engelsen een voorsprong te geven op de Amerikanen. Dat was niet in overeenstemming met de door de kamer gewenste Volkenbondpolitiek. De Amerikanen waren, ook al was de Volkenbond voorgesteld door hun voormalige president Woodrow Wilson, geen lid van die Bond geworden. Maar Nederland had zich verbonden een politiek te voeren gericht op toetreding van Amerika tot deze bond. Daartoe was vereist dat noch Groot-Brittannië noch Frankrijk de Bond zouden kunnen omsmeden tot een militaire alliantie ten faveure van deze twee overwinnaars. De Bond ging immers uit van volkomen interstatelijke pariteit: Nederland zou even veel waard zijn als soeverein lid als een grote mogendheid. De door Colijn voorgestane concessiepolitiek was gericht op handhaving van de Engelse predominantie in het Verre Oosten. Hij had Indië uitgeleverd aan Londen. Het Volkenbondsstatuut vereiste dat de wereld uiteindelijk een vrijhandelsassociatie zou vormen tussen de Volkenbondsleden. In Indië zou daarom een “open-deur”-politiek geborgd worden. Het Djambi-contract was gericht op het

---

<sup>172</sup> Zie: N. Bosboom, *In moeilijke omstandigheden, augustus 1914-mei 1917*, Gorinchem: J. Noorduynd & Zoon, 1933, pp. 137-140. Het hierna te noemen socialistische eerste kamerlid Van Kol serveert de betrokkenheid van Colijn uit als bewezen feit. Dat ging wat ver: bewezen was er eigenlijk nog niets. Maar dat Colijn onkundig was van de toluol-nood van Bosboom en de acties van Deterding en dat hij daarbij geheel de rol speelde van toeschouwer, dat is uiterst onaannemelijk.

tegendeel. Het maakte hervatting van de door de minister van buitenlandse zaken, Van Karnebeek, zo duchtig gewenste zelfstandigheidspolitiek onmogelijk. Dat Colijn misbruik had gemaakt van zijn voorkennis van de details van het oorspronkelijk regeringsontwerp – kennis die hij had verkregen als fractievoorzitter van een van de belangrijkste regeringspartijen – en dat hij Idenburg had “weggemasseerd”, eveneens als fractievoorzitter van de ARP, dat hij De Graaff had verleid tot leugenachtige verklaringen, en dat hij gelobbied had voor de Bataafsche en dus voor de Shell, geen mens die dat gefundeerd betwisten kon. Als dit geen actieve ambts corruptie was, wat was het dan wel?

### 11.3. Het kamerdebat

Voor het lid van de Sociaal-Democratische Eerste Kamerfractie Ir Van Kol<sup>173</sup> waren dit geen open vragen meer. Hij vroeg interpellatie aan. Herinner, dat in de voorziening die in 1855 in het wetboek van strafvordering werd gelast, ook de eerste kamer om vervolging van ministers, óók na hun aftreden, kon vragen in geval van opzettelijk onwettig handelen in hun bediening. Zijn Partij (SDAP: Sociaal-Democratische Arbeiderspartij) stond al jaren voor een stelselmatige ontvoogding van Nederlandsch Indië. Ook

---

<sup>173</sup> Henri Hubert van Kol, 1852-1925. Hij haalde te Delft zijn ingenieurstitel en trad in Indische staatsdienst, maar begon geleidelijk aan ook private ondernemingen te ontwikkelen. Met de olierijkdom van Sumatra was hij goed op de hoogte. Hij vond Troelstra's koers veel te revolutionair en was reeds in 1913 voorstander van regeringsdeelname aan een niet-confessioneel, eventueel extraparlamenteair kabinet, zoals Cort van der Linden later tot stand bracht. Hij meende ministeriabel te zijn en had het ambt van minister van Waterstaat op het oog. Hij was echter voor de SDAP, de socialistische partij, door zijn status als “Indisch ondernemer” niet aanvaardbaar. Bovendien durfde Troelstra de regeringsdeelname niet aan. Van Kol vergenoegde zich derhalve met het senatorschap, maar bleef Troelstra zeer becritiseren. Met de tweede kamerfractie van de SDAP lag hij overhoop. Dat verklaart waarom hij in de eerste kamer het Djambi-schandaal aanblied en niet overleg zocht met Albarda, de fractievoorzitter in de tweede kamer. Albarda was het overigens met Van Kol wel eens, maar was van oordeel dat deze aan het verkeerde koord had getrokken. Als Van Kol eerst de SDAP-fractie in de tweede kamer het voorstel tot verwijzing had doen formuleren, met onderliggende stukken, had de Roomsche Katholieke Staatspartij het heel wat moeilijker gehad tegen te stemmen. Zie: Handelingen der Tweede Kamer, zitting 26 mei 1921, pp. 2570-2615. De ARP had het nu veel te makkelijk om te reppen van gebrek aan voldoende bewijsstukken voor corruptie, want wat Van Kol had overgelegd in de eerste kamer kon tijdig worden afgevangen door de ARP-afgevaardigde Rutgers.

Van Kol gold als een Indische specialiteit: als Delfts ingenieur der civiele waterstaat was hij naar Indië getogen. Daar was hij gegrepen door het grote ideaal van de socialistische internationale. Geen mens mocht uitgebuit worden door het groot-kapitaal. En de Shell dééd in Indië niet anders. De rijkdom der Indische bodemschatten was voor de inlander. Maar daar had de Shell geen boodschap aan<sup>174</sup>. Colijn had schandelijk misbruik gemaakt én van zijn ministeriële vóorkennis, én van zijn invloed als fractieleider. In de eerste kamer noemde Van Kol<sup>175</sup> het wettelijk voorschrift dat Colijn desbewust had geschonden, toen hij zijn voorkennis, óók opgedaan als Rijksambtenaar in Indische dienst en later, als minister, te gelde had gemaakt. Hij was immers terwijl hij die ambtelijke status nog had, toegetreden tot het Nederlandsch-Indisch Land-Syndicaat<sup>176</sup>. Dat was een naamloze vennootschap die tot statutair doel had olieborings-concessies te krijgen binnen het rechtsgebied van de “Nederlandsch-Indische Archipel”. In het directorium van het syndicaat zaten directeuren van de Koninklijke Shell, waaronder Henri Deterding. Colijn was mede-directeur van het Syndicaat, terwijl hij lid was van de tweede kamer én nog in ambtelijke betrekking stond tot het Indisch gouvernement. Hij kende, als rechterhand van Gouverneur-Generaal Van Heutsz de olierijkdom der Djambivelden. Het syndicaat had optierechten verworven op die velden. Door tussenkomst van Colijn. Hij had, aldus Van Kol, de staatsmacht uitbesteed aan de Bataafsche. Dat was in strijd met de Koloniale Ordonnantie van 9 april 1904, Indisch Staatsblad Nr. 199. Want dat bevatte het uitdrukkelijk verbod aan alle ambtenaren in Indische dienst op te treden als bestuurder ener naamloze vennootschap welke het drijven ener onderneming van landbouw beoogt. Colijn was vervolgens in

---

<sup>174</sup> Zie: H.H. van Kol, *Het Nederlandsch-Indisch Land-Syndicaat*, derde druk, met een “Open brief” van H. Colijn, tot den schrijver gericht, en diens “Antwoord”, Amsterdam: Uitgave van de N.V. Boekhandel en Uitgevers-Maatschappij “Ontwikkeling”, Paleisstraat 43, Amsterdam, 1922. Van Kol somt daarin ook alle documenten op waarmee hij zijn beweringen wil staven.

<sup>175</sup> Handelingen der Eerste Kamer, 30 juli 1921, pp. 1019-1020, 1 juli 1921, pp. 1052-1053.

<sup>176</sup> De vennootschap had als statutair doel: “Het verkrijgen van gronden in alle deelen van den Nederlandsch-Indischen Archipel (met uitzondering van de residentiën Djokjakarta en Soerakarta), hetzij in erfpacht of huur.”

patria teruggekeerd, had het kamerlidmaatschap ten verzoeken van Kuyper aanvaard en had verzwegen dat hij met dat Syndicaat van doen had gehad. Als kamerlid had hij vervolgens getracht de inmiddels verworven optierechten wettelijke grondslag te geven via de Indische Mijnwet. Daarbij had hij ook zijn voortdurende betrekkingen met de Shell in Londen verheimelijkt. Via arglist, leugen, bedrog en verdichtselen. Dat was dus óók nog het bedrogsdelict ex art. 326 van het Wetboek van Strafrecht onder de strafverzwarende omstandigheden die artikel 44 van dat wetboek noemt. Maar nodig was die U-bocht van dat artikel over de oplichting niet, want dat Colijn had gehandeld in strijd met genoemde Koloniale Ordonnantie werd zelfs in de burgerlijke pers niet meer betwist. In 1911 had de Nieuwe Rotterdamse Courant<sup>177</sup> daaraan al een vlijmend artikel gewijd, bij de aanvaarding door Colijn van het ambt van minister van oorlog, toen één en ander aan het daglicht gekomen was. Nu was de kwalijke toeleg aan het licht gekomen en had vrucht gedragen, want nu, in 1920, had “De Bataafsche” waarachtig de begeerde concessie inderdaad gegund gekregen. De kamer zou niet anders kunnen besluiten, dan de fractievoorzitter der ARP te verwijzen naar de Hoge Raad der Nederlanden. Een enquête was hier niet het geijkte middel. Er zou stellig ook in het buitenland bewijs vergaard moeten worden, mede te Londen, en daar kon het parlement bezwaarlijk aan waarheidsvinding gaan doen.

---

<sup>177</sup> Op 5 februari 1911 had de NRC dienaangaande geschreven: “Afgescheiden van het bedenkelijke, wat het beginsel aangaat, dat iemand zijn in ambtsbetrekking verworven wetenschap ten eigen bate aanwendt, zou men hier dus te doen hebben met schending van een uitdrukkelijk voorgeschreven ambtsplicht. Onder één voorbehoud natuurlijk: dat de heer Colijn, toen hij als syndicaatsbestuurder optrad en werkte, was landsdienaar, m.a.w. nog behoorde tot den Indischen dienst. Naar onze meening kan er juridisch geen twijfel bestaan, dat dit zoo was. Ook practisch is dit zoo opgevat. Immers de op Hoofdstuk I der Indische begrooting voor 1911 uitgetrokken remuneratie van den heer Colijn wordt in den stukken, uitgegaan van den Minister van Koloniën, aldus omschreven: “wachtgeld van den tot den dienst in N.-Indië behorende ambtenaar H.Colijn.” De Minister van Koloniën beschouwde hem dus bij de vaststelling der begrooting als landsdienaar. De Raad van Indië zal er wel niet anders over hebben gedacht. Trouwens, eerst kort geleden, na zijn benoeming tot minister van oorlog, heeft de heer Colijn ontslag uit den Indischen dienst verzocht en verkregen.”

De vraag was, of leden van de katholieke fractie steun zouden geven aan de voordracht tot verwijzing. Bij de Unie-Liberalen en de Vrijzinnig Democratische Bond, ook leden van de oppositie, moest men niet wezen. Oud had wel bedenkingen geuit tegen het optreden van Colijn, maar was toch genegen de regering te dezen het voordeel van de twijfel te geven. Het Djambi-contract was, dat wilde hij op voorgeven van Van Karnebeek wel aannemen, te laat toegezonden aan de kamer. Van boos opzet was geen sprake geweest. De Unie-Liberalen konden eigenlijk op de keper beschouwd geen enkel bezwaar vinden in Colijns démarches. Hij was directeur geworden van de Bataafsche ná zijn ministerschap. Als directeur had hij de commerciële belangen van zijn vennootschap nagegaan, zoals een goed belangenbehartiger behoorde te doen<sup>178</sup>. Dat De Graaff het wetsontwerp niet wat duidelijker had geherformuleerd, dat kon Colijn niet helpen. Hij zat in de kamer. Het initiatief was toen bij de minister geweest, want het ontwerp kwam vanachter de regeringstafel. Van Karnebeek had, vervolgens, waarderende woorden gehad voor Colijn, dus waar bleef men nu met de verdachtmaking dat Colijn diens Volkenbondspolitiek bewust had trachten te ondermijnen? Kennelijk was een monopolie-contract als het onderhavige rijmbaar met de zelfstandigheidspolitiek die Van Karnebeek in Genève, de zetelplaats van deze bond, beoogde na te streven.

---

<sup>178</sup> Colijn werd inderdaad als directeur van de Bataafsche multimillionair. Maar Deterding was er toch niet tevreden over hoe Colijn de Djambi-affaire geklaard had. Colijn had het niet alleen niet subtiel gespeeld, Deterdings wens was geweest dat de Shell-groep alle olieveld-concessies zou krijgen bij wet. De Djambivelden waren nu wel gegund, maar de overige toekomstige velden niet. En dat Deterding daarover nog een monopolie zou kunnen bedingen, dat kon hij verder vergeten. Daar zou de kamer nu zondermeer op gespist zijn, dat dat niet zou gebeuren. Want over de gang van het wetsontwerp hing wel degelijk een waas van corruptie. Noch Colijn noch De Jonge hadden dus gedaan wat Deterding van hen verwachtte. Colijn werd daarom in maart 1922 al ontslagen, twee jaar te vroeg. Colijn is echter bij de kamermeerderheid blijven figureren als de handlanger van het petroleumkapitaal. Een pleitbezorger van de Shell, dus van het imperialistische Engeland, dat tegen beter weten in zijn Keizerrijk in stand wilde blijven houden. Langzamerhand raakte het crediet van Colijn bij de katholieken op. In het vierde kabinet boterde het niet meer tussen hen en de ARP-voorman en het vijfde kabinet-Colijn werd meteen door de Rooms Katholieke voorman Deckers naar huis gestuurd, al meteen bij het aantreden. De Djambi-affaire heeft de verhouding tot Japan deerlijk verziekt. Ook daarom kon het Koninkrijk met deze opkomende mogendheid niet tot enige verstandhouding komen.

Neen, op de katholieken kwam het aan. Die zaten nu in een prangend parket. Monseigneur W.H.Nolens, hun onbetwiste en tirannieke fractievoorzitter, wist heel goed: als wij katholieken regeermacht willen behouden, dan moeten we het met de protestantse partijen, ARP en CHU, op een arrangement gooien in de achterkamertjes. Want zonder de protestanten hebben de katholieken nóóit een parlementaire meerderheid. Ja, met de socialisten misschien wel, maar die zijn zo onbetrouwbaar in het staatkundige als wat. Als die Troelstra van ze de kans krijgt, doet hij een staatsgreep, dat heeft hij in november 1918 wel bewezen. Dan vestigt hij, daar heeft hij geen doekjes om gewonden, de dictatuur van het proletariaat. Dan kunnen de katholieken inpakken, ook daar heeft Troelstra geen doekjes om gewikkeld. Nu hebben de protestanten gezegd: Nederlands-Indië, dat is voor de calvinisten. Dat is een erfenis van de Vereenichde Oost-Indische Compagnie, en die compagnie-jongens van stavast, dat waren calvinisten. De katholieken mogen zich best roeren in Nederland, vooruit maar, maar in Indië moeten ze zich tam houden. Geen missionarissen daarheen dus, behalve in een bepaald katholiek reservaat<sup>179</sup>. Gaat het in de staten-generaal over Nederlands-Indië, dan sluit de Katholieke Staatspartij zich stomweg aan bij wat de ARP-fractievoorzitter zegt. Dat is het herenackoord, waaronder wij met de papisten samen willen werken. Dat had Nolens ook aanvaard. Het Djambi-schandaal was onmiskenbaar een Indische aangelegenheid. Daarop was die afspraak toepasselijk. Bovendien had Van Kol dat schandaal met zijn rooie rakkers opgezweept en van die rakkers moest Nolens al helemaal niets hebben. Het was gericht, die bonje, tegen Colijn, aan wie Nolens eigenlijk óók wel een hekel had. Maar de coalitie, daar had hij alles voor over. Wilden de katholieken – Nolens' katholieken -- Van Kols voorstel

---

<sup>179</sup> Uitvoerig over deze afspraken: Jan Bank, *Katholieken en de Indonesische Revolutie*, Baarn/Dieren, De Bataafsche Leeuw, 1984, pp. 30-34, 40-70. Art. 123 van het Indisch Regeeringsreglement-1854, opgevolgd door art. 177 van de Indische Staatsregeling-1925 verbond het verblijf van missionarissen en zendelingen alsmede christenleraars in de landstreken van Indië aan toelating vanwege de Gouverneur-Generaal. En die gunde die toelating aan missionarissen alleen binnen een beperkt aantal gebieden, voornamelijk op Java of gebieden in de buitengewesten die zo goed als ontoegankelijk geacht werden. Nolens dwong de RKSP vóór dit artikel te stemmen. Zie p. 33 van Banks boek.

tot verwijzing van Colijn naar de Hoge Raad steunen? Eigenlijk hadden zij die vraag al ontkennend beantwoord door vóór het gunnings-wetsontwerp te stemmen. Een verwijzing was een bom onder de confessionele coalitie. Colijn was het boegbeeld van de ARP. Zou men hem als verdachte aanmerken – en binnenskamers was het gemonkel van de katholieken over de terechtheid dier verdenking niet van de lucht – dan zou de ARP nooit meer met de katholieken gemene zaak willen maken in politicis. De anti's waren nooit erg duidelijk, maar hier waren ze nu eens ontstellend duidelijk. Maar dan kon de katholieke universiteit die in Nijmegen nog starten moest iedere subsidiëring van overheidswege wel vergeten. Dat zou dan ook gelden voor de Katholieke Economische Hogeschool te Tilburg en voor de Rooms Katholieke Leergangen van Dr Möller aldaar. De calvinisten hadden hun Vrije Universiteit al binnen. Die achterstand moesten de katholieken beslist inhalen. Het groepsbelang van de zuil moest hier voor het nationale belang gaan: de bisschoppen hadden het Nolens duidelijk kenbaar gemaakt. Van Kol kon praten wat hij wou: de katholieken in beide kamers zouden dwars liggen. Hier zie je nu, hoe terecht Thorbecke hamerde op die autonome vijfde kamer. Op dat “Hof van Staat”, zonder rechtsingang via het parlement, wel te verstaan. De tweede kamer kon geen meerderheid vormen voor verwijzing en de eerste kamer bleef dus machteloos. Al is natuurlijk niet waarschijnlijk dat de senaat met zo'n verwijzing ooit accoord gegaan zou zijn: dáár was de coalitie van confessionelen nóg machtiger. Wat Van Kol wilde kón slechts lopen via de tweede kamer.

Colijn moest op langere termijn echter de wrange vruchten van zijn opportuniteitspolitiek plukken. Want de ARP wenste een sterke vloot voor Nederlands Indië. Die Djambi-velden moesten beschermd worden. Japan kwam op. En dat had olie nodig. Voor zijn vloot. Maar Nederlands Indië, dat was de katholieken nu wel duidelijk, was een ARP-aangelegenheid geworden. De katholieken hadden er niets te zoeken. Hun missionarissen werden er ook stelselmatig geweerd. Colijn was voorstander van een

vlootplanning bij wet, om tenminste een samenhangend vlootsmaldeel voor meerdere jaren buiten de jaarlijkse begrotingen óm te borgen. Zijn ontwerp werd in 1925 getorpedeerd. Door tien katholieken. Die met de oppositie meestemden.

## **12. De zaak-Vrijman**

## **13. De zaak-Ries**

## **14. De zaak-Van 't Sant**

## **15. De zaak-Trein 8.28**

## **16. De spoorhout-affaire**

## **17. De affaire-Oss**

## **18. De erfpachtkwestie (1939)**

## **19. De zaak-De Geer**

19.1. De persoon-De Geer

19.2. Zijn optreden van minister-president

19.3. Het optreden van Wilhelmina in Londen

19.4. Het ontslag van De Geer en zijn staatsrechtelijke positie

19.5. De reis naar Nederlands Oost-Indië

19.6. Het debarkeren in Lissabon en de terugkeer over Berlijn naar bezet gebied

19.7. Hoogverraad

19.8. Landsverraad

19.9. Het misdrijf van hulp aan den vijand

19.10. Het strafbaar oogmerk

19.11. De bijzondere rechtspleging

19.12. Waar was het forum privilegiatum?



- 19.13. De rechtsgang
- 19.14. Het eindarrest van de Bijzondere Raad van Cassatie
- 19.15. De positie der Kamers

## **20. De zaak-Van Lippe Biesterfeld**

- 20.1. De feiten
- 20.2. De inspecteur-generaal der strijdkrachten als ambtenaar
- 20.3. De formele kring der bediening
- 20.4. De vervolgingsbeslissing in de regering
- 20.5. De reactie der Kamers
- 20.6. De constitutionele aspecten
- 20.7. De vervolgbaarheid in abstracto
- 20.8. De bewijsbaarheid in concreto
- 20.9. Het forum privilegiatum
- 20.10. Een artikel 12 Sv-procedure?

## **21. De zaak-Wilders**

- 21.1. De feiten
- 21.2. De functie van parlementariër
- 21.3. De beperkingen ratione materiae
- 21.4. De beperkingen ratione loci
- 21.5. De grondwettelijke voorzieningen
- 21.6. Is een parlementariër ambtenaar?
- 21.7. Het forum privilegium
- 21.8. Het privilegium de ius non evocando
- 21.9. De aangiften ten laste van Wilders
- 21.10. De pressiegroepen bij het Hof Amsterdam
- 21.11. De verwijzingsbeschikking van het Hof
- 21.12. Het optreden van Schalken nadien
- 21.13. Het proces in eerste aanleg
- 21.14. De wrakingsperikelen
- 21.15. De hervatting der zaak na verwijzing

- 21.16. Als ware geen eerder rechtsgeding voorafgegaan
- 21.17. Het getuigenverhoor in casu
- 21.18. Het optreden van Schalken ter zitting
- 21.19. Het eindvonnis
- 21.20. Het afzien van hoger beroep
- 21.21. De ontvankelijkheidskwestie getoetst
- 21.22. De perspectieven van vergelijkbare vervolgingen

## **22. De zaak- Van Rey als pilot**

- 22.1. De feiten
- 22.2. De bedieningskwestie
- 22.3. Het causale verband getoetst aan de Pincoffs-criteria
- 22.4. De ontvankelijkheidskwestie
- 22.5. De politisering van de Hoge Raad
- 22.6. De positie van diens Parket
- 22.7. De gewijzigde Wet op de Rechterlijke Organisatie-1999
- 22.8. Vergelijkbare kwesties

## **23. De zaak Kalbfleisch/Westenberg**

- 23.1. De feiten
- 23.2. De tenlasteleggingen
- 23.3. De rechtsingang via de Hoge Raad
- 23.4. De verwijzingsbeschikkingen getoetst
- 23.5. De bewijsvoeringen
- 23.6. De bewijsredeneringen
- 23.7. De hogere voorziening
- 23.8. Evaluatie
- 23.9. De ambtenaren die gelijk gesteld moeten worden met de  
grondwettelijke categorieën
- 23.10. De Europese parlementariër
- 23.11. De Europese Commissaris
- 23.12. Het rechtsdefect
- 23.13. De internationalisering der ambtelijke status

- 23.14. Artikel 44 Sr herijkt
- 23.15. Sinnemässige Umstellung des Tatbestandes?
- 23.16. Luxemburg als forum privilegiatum?

## **24. Vergelijkbare zaken bij internationale organisaties**

- 24.1. Supranationale organisaties als de Verenigde Naties
- 24.2. Internationale gerechten en hun ambtenaren
- 24.3. De hiërarchie der jurisdictiekringen
- 24.4. Het constitutionele privilegium de ius non evocando
- 24.5. Een structureel rechtsdefect
- 24.6. Quis custodiet?

## **25. Excurs en samenvatting**

## ***II. DISCUSSIE ONDER DE DEELNEMERS***