

# De Grondwet van 1814 en de Grondwet van 1815

N.S. EFTHYMIOU\*

In een bundel uit 2016 met beschouwingen over de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 1815 stellen Van Nieuwenhove en Voermans de vraag of deze Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet is, of een herziening van de Grondwet van 1814.<sup>1</sup> Een antwoord op de vraag is volgens hen van belang voor de status van de Nederlandse grondwet. Als in 1815 slechts sprake is van een herziening van de Grondwet van 1814, 'dan is daarmee de Nederlandse Grondwet [van 1814; NE] de eerste van de generatie postrevolutionaire, restauratieve grondwetten ter wereld en de tweede oudste nog overlevende grondwet van de wereld (na de Amerikaanse Grondwet)'.<sup>2</sup>

Van Nieuwenhove en Voermans wijzen erop dat het gaat om een 'omstreden vraagstuk', omdat bij beantwoording van de vraag 'verschillende perspectieven mogelijk [zijn]'.<sup>3</sup> In het onderstaande wordt nagegaan welke perspectieven mogelijk zijn en of een eenduidig antwoord op de vraag te geven valt. Ook wordt nagegaan wat het belang van de vraag en het antwoord kan zijn. Zoals zal blijken, ligt dit belang vooral op methodologisch en wetenschappelijk terrein.

Om een en ander na te gaan, wordt gekeken naar enkele relevante gebeurtenissen rond de totstandkoming van de Verenigde Nederlanden (paragraaf 1), van de Grondwet van 1814 (paragraaf 2), van het Koninkrijk der Nederlanden (paragraaf 3) en van de Grondwet van 1815 (paragraaf 4).<sup>4</sup> Sommige van deze gebeurtenissen zullen bij de lezer waarschijnlijk in grote lijnen bekend zijn, maar een behandeling ervan is nodig om de vraag zorgvuldig af te bakenen, te behandelen en te beantwoorden. Vervolgens wordt gekeken naar perspectieven in de literatuur (paragraaf 5). Ten slotte worden de gebeurtenissen en de perspectieven op elkaar betrokken, om tot een antwoord te komen op de vraag of in 1815 een nieuwe Nederlandse grondwet tot stand komt, en om tot een beoordeling te komen van het belang van een antwoord (paragraaf 6).

\* Dr. N.S. (Nick) Efthymiou is als universitair docent verbonden aan de Erasmus School of Law. De auteur wil Martijn Roos bedanken voor zijn hulp bij het zoeken en verzamelen van literatuur en vooral voor het intensief meedenken over de beantwoording van de centrale vraag van deze tekst.

<sup>1</sup> Zie Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 79-82.

<sup>2</sup> Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 79. De nog steeds geldende grondwet van Massachusetts dateert uit 1780. Waarschijnlijk laten Van Nieuwenhove en Voermans deze grondwet buiten beschouwing omdat het de grondwet van een deelstaat is.

<sup>3</sup> Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 79.

## 1. Totstandkoming van de Verenigde Nederlanden

In juli 1810 wordt het Koninkrijk Holland ingelijfd bij het Franse keizerrijk. Het ingelijfde gebied komt bekend te staan als de Hollandse Departementen. De inlijving is niet van heel lange duur. In de nasleep van de door Napoleon in oktober 1813 verloren Volkerenslag bij Leipzig, beginnen de Franse troepen zich in november 1813 uit delen van de Hollandse Departementen terug te trekken.

De orangist Van Hogendorp springt in het machtsvacuüm dat lijkt te ontstaan. Hij en zijn medestander Van der Duyn van Maasdam stellen een proclamatie op. Hierin melden ze dat ‘het *Algemeen Bestuur* geheel verwaarloosd en in niemands handen is’ en dat ze ‘besloten hebben hetzelfde op te vatten tot de komst van *Zijne Hoogheid* toe’.<sup>5</sup> De proclamatie wordt afgekondigd op 21 november 1813. De datum van afkondiging kan worden beschouwd als een breukpunt en als het begin van de totstandkoming van de Verenigde Nederlanden. Verschillende schrijvers kennen de (afkondiging van de) proclamatie daarom een bijzonder karakter toe. Zo vindt Oud dat de afkondiging van de proclamatie ‘als gericht op de omverwerping der sedert de inlijving van juli 1810 hier te lande gevestigde rechtsorde een revolutionaire daad [is]’, en juridisch gezien moet worden ‘als een daad van originaire rechtsvorming’.<sup>6</sup> Van den Berg en Vis beschouwen de (afkondiging van de) proclamatie als een ‘orangistische staatsgreep’ en als ‘de vestiging van een tijdelijke dictatuur’.<sup>7</sup>

Zoals gezegd is de proclamatie slechts een begin. Het vervolg laat niet lang op zich wachten. Op 21 november 1813 wordt een tweede proclamatie afgekondigd. In deze proclamatie, ondertekend door Van der Duyn van Maasdam en Van Hogendorp, wordt kennis gegeven van de ‘daarstelling van een Algemeen Bestuur der Vereenigde Nederlanden’.<sup>8</sup> Het Algemeen Bestuur aanvaardt ‘de hooge regering der Nederlanden’, en doet dat in ‘naam van Z.H. den Heere Prince van Oranje’.<sup>9</sup> De bedoeling is dat de Prins van Oranje – de zoon van stadhouder Willem V – de hoge regering zo snel mogelijk zal overnemen.

Op 29 november 1813 is een Algemeen Bestuur samengesteld, en op 30 november 1813 landt de Prins van Oranje, die in Engeland verbleef, in Scheveningen, waarna laatstgenoemde op 1 december 1813 de hoge regering krijgt opgedragen. Dit gebeurt in een proclamatie van twee commissarissen-generaal van het Algemeen Bestuur, die duidelijk maakt in welke hoedanigheid hij het gezag verkrijgt: ‘Het is geen Willem de Zesde, welken het Nederlandsche volk heeft terug gevraagd (...). Het is Willem I, die als Souverein Vorst, naar den wensch der Nederlanderen, onder het volk optreedt.’<sup>10</sup> De hoge regering dient te worden uitgeoefend door de

4 Dat hier wordt gesproken over de ‘Grondwet van 1814’ en de ‘Grondwet van 1815’ betekent niet dat op deze plaats in de tekst al wordt aangenomen dat het gaat om twee verschillende grondwetten.

# arti- kelen

5 Bannier 1936, p. 574. *Zijne Hoogheid* verwijst naar Willem Frederik van Oranje-Nassau, de latere Willem I.

6 Oud 1967, p. 2.

7 Van den Berg en Vis 2013, p. 185.

8 Bannier 1936, p. 575. De tekst van deze proclamatie is ook te vinden in *Staatsblad* 1813, nr. 1.

9 Bannier 1936, p. 575. Zie ook Van den Berg en Vis 2013, p. 186; Oud 1967, p. 2; Struycken 1928, p. 41.

10 Colenbrander 1908, p. 25. Zie ook Kranenburg 1958, p. 37; Struycken 1928, p. 41. Volgens Oud 1967, p. 3 is de proclamatie afgekondigd op 2 december 1813.

soevereine vorst Willem I, niet door stadhouder Willem VI – waarmee een terugkeer naar het bestel van de Republiek der Verenigde Nederlanden wordt uitgesloten.

Tegelijkertijd blijkt uit de proclamatie van 1 december 1813 dat het gezag van de soevereine vorst niet onbegrensd zal zijn. Er dient namelijk voor te worden gezorgd dat de burgerlijke vrijheid van de Nederlanders ‘door wetten, door eene die vrijheid waarborgende constitutie, zekerder dan tevoren gevestigd [zal] zijn’.<sup>11</sup> In een proclamatie van 2 december 1813 aanvaardt Willem I de soevereiniteit, het bijbehorende gezag, en de beperking waaronder dit gezag wordt verleend: ‘Ik aanvaarde wat Nederland mij aanbiedt, maar ik aanvaarde het ook alleen onder waarborging ener [wijze] constitutie, welke uwe vrijheid tegen volgende mogelijke misbruiken verzekert’.<sup>12</sup>

Bij besluit van 6 december 1813 neemt Willem I, als ‘Souverein Vorst der Vereenigde Nederlanden’, het gezag officieel over van het Algemeen Bestuur.<sup>13</sup> In het besluit benadrukt hij dat onmiddellijke overname van het gezag onvermijdelijk is: ‘Intusschen mogen noch willen Wij langer uitstellen, de teugels der Regering zelve in handen te nemen, en Ons met de onmiddellijke bestiering der Staatszaken te belasten’.<sup>14</sup> Daarnaast verzekert hij binnen afzienbare tijd ‘aan Onze geliefde landgenooten eene Constitutie te kunnen aanbieden, die, onder het eenhoofdige Bestuur, dat zij zelve gekozen hebben, hunne (...) aloude vrijheid verzekere’.<sup>15</sup> Zoals dadelijk zal blijken treedt de in het vooruitzicht gestelde Grondwet, die van 1814, op 30 maart 1814 in werking. In de periode van 6 december 1813 tot 30 maart 1814, als er nog geen Grondwet is, oefent Willem I ‘het volle staatsgezag uit’.<sup>16</sup>

11 Colenbrander 1908, p. 25.

12 Colenbrander 1908, p. 25. In de tekst zoals weergegeven in Colenbrander staat ten onrechte ‘vrije constitutie’ in plaats van ‘wijze constitutie’. Zie

Colenbrander 1908, p. 473; Kranenburg 1958, p. 37; Oud 1967, p. 3.

13 Bannier 1936, p. 577. De tekst van het besluit is ook te vinden in *Staatsblad* 1813, nr. 4.

14 Bannier 1936, p. 578.

15 Bannier 1936, p. 578.

16 Struycken 1928, p. 42.

17 Colenbrander 1908, p. 1.

18 Zie Colenbrander 1908, p. 1.

Zie Colenbrander 1908, p. 1-14 voor de tekst van de eerste en tweede versie. Van Maanen en Elout zijn beiden lid van de commissie die vanaf december 1813 een grondwet ontwerpt.

## 2. Totstandkoming van de Grondwet van 1814

Van Hogendorp speelt niet alleen een entamerende rol bij de totstandkoming van het Verenigd Koninkrijk. Eenzelfde rol is voor hem weggelegd bij de totstandkoming van de Grondwet van 1814. In 1812 schrijft Van Hogendorp een *Schets van eene Grondwet voor het Koninkrijk Holland*. Hij toont zijn tekst ‘aan weinige vrienden’.<sup>17</sup> Hun opmerkingen zorgen voor een tweede versie van de *Schets*, geschreven in 1813. Van Hogendorp geeft de tweede versie aan Willem I bij diens komst naar Nederland in 1813. Ook enkele anderen, waaronder – aldus Van Hogendorp – Van Maanen en Elout, ontvangen de tweede versie.<sup>18</sup>

Opmerkingen van Willem I en van sommigen van de anderen leiden tot een derde versie: de *Schets van eene Grondwet voor de Vereenigde*

*Nederlanden*. Van Hogendorp schrijft ook *Aanmerkingen op de Grondwet*, een memorie van toelichting bij de derde versie.<sup>19</sup> De derde versie en de memorie zullen de leidraad zijn voor de commissie die een grondwet gaat ontwerpen.<sup>20</sup>

Bij besluit van 21 december 1813 benoemt Willem I een commissie van veertien leden.<sup>21</sup> Aan deze commissie wordt, aldus artikel 1 van het benoemingsbesluit, de ‘zamenstelling der constitutioneële wetten voor den Staat der Vereenigde Nederlanden (...) opgedragen en toevertrouwd’.<sup>22</sup> Bij haar werkzaamheden moet de commissie, aldus artikel 5 van het benoemingsbesluit, in het oog houden dat Willem I een ontwerpgrondwet verwacht, ‘volledig genoeg om zoodra het door Ons zal zijn goedgekeurd, aan de beoordeeling van notabelen uit de geheele natie onderworpen, en door hen als algemeene staatswet aangenomen te worden’.<sup>23</sup>

De beraadslagingen van de grondwetscommissie beginnen op 27 december 1813 en leiden tot een ontwerp dat de Soevereine Vorst op 2 maart 1814 wordt aangeboden. Willem I keurt het ontwerp goed.<sup>24</sup> Bij Soverein Besluit van diezelfde dag bepaalt hij dat het ‘ontwerp der Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden, zodanig als het Ons (...) is ter hand gesteld, zal worden gedrukt en aan de beoordeeling van zes honderd onder de aanzienlijken gekozen, worden onderworpen’.<sup>25</sup>

Op 29 maart 1814 komen de ‘aanzienlijken’ – de notabelen van het besluit van 21 december 1813 – ter beoordeeling van het ontwerp bijeen in de Grote Kerk te Amsterdam als ‘de Groote Vergadering, representerende de Vereenigde Nederlanden’.<sup>26</sup> Van de 600 die zijn opgeroepen, verschijnen er 474. Van een debat is geen sprake. De Soevereine Vorst opent de vergadering, Van Maanen bespreekt de beginselen en uitgangspunten van het ontwerp, daarna wordt er schriftelijk gestemd.<sup>27</sup> Er zijn 448 stemmen voor en 26 stemmen tegen het ontwerp.

Eveneens op 29 maart 1814 verschijnt een publicatie tot afkondiging van de Grondwet. Willem I laat daarin weten dat het ontwerp door de vergadering van notabelen, ‘representeerende de Vereenigde Nederlanden’, is ‘aangenomen en bekrachtigd’, zodat het is geworden tot ‘de Grondwet van den Staat der Vereenigde Nederlanden’.<sup>28</sup> Op 30 maart 1814 legt Willem I de eed op de Grondwet af, en wordt hij ingehuldigd.<sup>29</sup> Dezelfde dag treedt de Grondwet van 1814 in werking.

Op twee aspecten van de (totstandkoming van de) Grondwet van 1814 dient de aandacht te worden gevestigd. Ten eerste is er de kwestie van de notabelen die worden genoemd in artikel 5 van het benoemingsbesluit van 21 december 1813. Van regeringswege is besloten dat er 600 notabelen zullen worden opgeroepen. De leden van de grondwetscommissie en

19 Zie Colenbrander 1908, p. 43-56 voor de tekst van de derde versie, en Colenbrander 1908, p. 56-64 voor de tekst van de *Aanmerkingen*.

20 Zie Colenbrander 1908, p. 37-38; Van der Pot 2014, p. 135.  
21 Op 29 december 1813 zal een vijftiende lid worden benoemd. Zie Colenbrander 1908, p. 35 en p. 97.

22 Colenbrander 1908, p. 37.

23 Colenbrander 1908, p. 38.

24 Zie Colenbrander 1908, p. 473.

25 Colenbrander 1908, p. 489-490.

26 Colenbrander 1908, p. 475.

27 Zie Metelercamp 1814, p. 102-105 en p. 106-138 voor respectievelijk de toespraak van Willem I en de toespraak van Van Maanen. Metelercamp is de secretaris van de grondwetscommissie.

28 Colenbrander 1908, p. 502. De publicatie is ook te vinden in *Staatsblad* 1814, nr. 44\*.

29 Zie *Staatsblad* 1814, nr. 45.

de commissarissen-generaal in de departementen wordt verzocht om lijsten met geschikte kandidaten op te stellen.<sup>30</sup> Op 14 februari 1814 benoemt Willem I een bijzondere commissie om uit de opgestelde lijsten ‘het bepaald aantal van zes honderd personen te kiezen’.<sup>31</sup>

Als de commissie de 600 notabelen heeft gekozen, stelt Willem I in het al genoemde Soeverein Besluit van 2 maart 1814 dat de notabelen het vertrouwen van het Nederlandse volk dienen te bezitten.<sup>32</sup> Daartoe bepaalt hij, op basis van een suggestie van de grondwetscommissie, in het besluit dat de lijst met notabelen openbaar wordt gemaakt en dat elke ingezetene ‘hoofd des huisgezins zijnde, gelegenheid gegeven worde, om op een register, daartoe (...) gedurende den tijd van acht dagen open te leggen, met onderteekening van zijnen naam, zonder eenige verdere bijvoeging, zoodanige persoon of personen af te keuren als hij min bevoegd rekent’.<sup>33</sup> Er schijnt niet of nauwelijks te zijn afgekeurd. De commissaris-generaal van binnenlandse zaken meldt op 23 maart 1814 dat ‘niet alleen de meerderheid met de voorgedragen personen genoeg neemt, maar dat de keuze, ten deze uitgebragt door de bijzondere Commissie, bij besluit van den 24sten Februarij ll. [sic], benoemd, en door Hoogstdezelve welgevalig aangenomen, schier algemeen is toegejuicht’.<sup>34</sup>

De rol van de notabelen en van de mannelijke gezinshoofden bij de totstandkoming van de Grondwet van 1814 toont dat het de bedoeling was om het Nederlandse volk op een of andere manier te betrekken bij die totstandkoming.<sup>35</sup> Het Soeverein Besluit van 2 maart 1814 stelt niet voor niets: ‘Geheel het Nederlandsche volk moet dus in dit gewichtig werk gekend worden’.<sup>36</sup> Deze rol werd, zo stelt Van der Pot, van belang geacht omdat het bij de vaststelling van de grondwet ging om ‘een oorspronkelijke rechtsschepping, niet gegrond op enigerlei bestaande bepaling’.<sup>37</sup>

Ten tweede is van belang dat de Grondwet van 1814 voorschriften bevat voor haar herziening. De wijze van herziening van de Grondwet van 1814 is neergelegd in het Negende hoofdstuk (*Van bijvoegselen, veranderingen en uitleggingen*), dat de artikelen 142-146 Gw 1814 beslaat. Voor zover van belang luiden deze artikelen als volgt:

142. Ingevalle, in het vervolg, eenige verandering of bijvoeging in de grondwet noodig zoude mogen zijn, zal deze noodzakelijkheid bij eene wet moeten verklaard en de verandering of bijvoeging zelve duidelijk aangewezen en uitgedrukt worden.

143. Deze wet, door den Souvereinen Vorst en de Staten Generaal vastgesteld zijnde, wordt vervolgens op de gewone wijze, aan de Staten der Provinciën of Landschappen gezonden, welke, binnen den tijd daartoe telkens bij zoodanige wet bepaald, aan de gewone leden der Staten Generaal een gelijk aantal buitengewone toevoegen, die op dezelfde wijze als de gewone benoemd worden.

30 Zie Colenbrander 1908, p. 213, p. 220-221, p. 279-280.

31 Metelercamp 1814, p. 61. Zie Metelercamp 1814, p. 61-67 voor de tekst van het besluit van 14 februari 1814.

32 Zie Colenbrander 1908, p. 475; Metelercamp 1814, p. 91.

33 Colenbrander 1908, p. 475. Zie Colenbrander 1908, p. 373-374 voor de suggestie van de grondwetscommissie.

34 Metelercamp 1814, p. 95-96. Zoals gebleken dateert het besluit niet van 24 februari 1814, maar van 14 februari 1814. Het ambt van commissaris-generaal is in deze context gelijk te stellen met het ambt van minister.

35 Zie ook Kranenburg 1958, p. 41-42; Oud 1967, p. 7; Struycken 1928, p. 49-50.

36 Colenbrander 1908, p. 473.

37 Van der Pot 2014, p. 136. Zie ook Struycken 1928, p. 48.

144. De Souvereine Vorst en de alzoo in dubbelden getale zamengestelde vergadering van de Staten Generaal beslissen voorts in dezen op dezelfde wijze, als omtrent het vaststellen van gewone wetten hier voren is bepaald, met uitzondering alleen, dat er eene meerderheid van stemmen moet zijn, uitmakende ten minste twee derde der presente leden.

145. De veranderingen of bijvoegselen in de grondwet worden op dezelfde wijze afgekondigd als de gewone wetten, en plegtiglijk bij de algemeene grondwet gevoegd.

Met andere woorden: de beoogde wijziging van de Grondwet moet van tevoren duidelijk worden omschreven in een wet in formele zin. Goedkeuring van de wijziging vindt plaats in één lezing, door een Staten-Generaal in dubbele getale. De wijziging wordt alleen wet als ten minste twee derde van het aantal aanwezige leden met de wijziging instemt. Van belang is vooral dat de opname van herzieningsvoorschriften toont dat men met de totstandkoming van de Grondwet van 1814 een einde wil maken aan een periode van originele rechtsvorming. De Grondwet van 1814 creëert een nieuwe rechtsorde en beoogt deze rechtsorde te verankeren door een kader voor veranderingen vast te leggen. Als men veranderingen in de nieuw gecreëerde rechtsorde wenst aan te brengen, dan dient er binnen dit kader te worden gewerkt.

### 3. Totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden

In de eerste helft van 1814 wordt duidelijk dat de Europese grootmachten Groot-Brittannië, Oostenrijk, Pruisen en Rusland streven naar een uitbreiding van het Nederlandse grondgebied. Ze willen een krachtige bufferstaat ten noorden van Frankrijk. Onderhandelingen tussen de vier landen en de Franse koning Lodewijk XVIII leiden op 30 mei 1814 tot het Verdrag van Parijs. Artikel 6 van dit verdrag bepaalt: 'La Hollande, placée sous la souveraineté de la Maison d'Orange, recevra un accroissement de territoire'.<sup>38</sup> Uit geheime artikelen bij het Verdrag blijkt dat België zal worden toegevoegd aan het Nederlandse grondgebied, al wordt in de geheime artikelen de oostgrens van België nog niet nauwkeurig afgebakend.<sup>39</sup> De voorwaarden voor de toevoeging worden neergelegd in een ontwerpprotocol van acht artikelen. De acht artikelen zijn in hoofdlijnen opgesteld door Willem I, en geredigeerd door enkele van zijn naaste medewerkers.<sup>40</sup>

In juni 1814 is er in Londen een conferentie tussen Groot-Brittannië, Oostenrijk, Pruisen en Rusland. Op 21 juni wordt het protocol van de conferentie vastgesteld. In het protocol wordt de komende vereniging van België met Nederland geregeld. De vier grootmachten achten zich tot de vereniging bevoegd 'en vertu de leur droit de conquête de la Belgique'.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Lagemans 1858, p. 10.

<sup>39</sup> Zie Colenbrander 1909, p. LXX; Lagemans 1858, p. 15; Struycken 1928 p. 52.

<sup>40</sup> Zie Colenbrander 1909, p. LXX.

<sup>41</sup> Colenbrander 1909, p. 33.

De vereniging zal plaatsvinden onder de voorwaarden die zijn neergelegd in de zo-even genoemde acht artikelen. De acht artikelen, voortaan bekend als de Acht Artikelen van Londen, worden door de vier landen inhoudelijk ongewijzigd overgenomen, en zo tot geldend recht gemaakt. Wel wisselen het zevende en achtste artikel van plaats.<sup>42</sup> Van een nauwkeurige grensafbakening is nog steeds geen sprake.

Van belang voor het onderwerp van deze tekst is vooral het eerste van de acht artikelen. Dit artikel bepaalt dat de komende vereniging van België met Nederland 'devra être intime et complète de façon que les deux pays ne forment qu'un seul et même état, régi par la constitution déjà établie en Hollande et qui sera modifiée d'un commun accord d'après les nouvelles circonstances'.<sup>43</sup> De opstellers van de Acht Artikelen en de vier landen gaan er met andere woorden van uit dat de vereniging van België met Nederland niet zal leiden tot de vaststelling van een nieuwe grondwet. De bestaande Grondwet van 1814 zal worden gewijzigd.

Op 21 juli 1814 aanvaardt Willem I de soevereiniteit over België, onder de voorwaarden zoals die zijn neergelegd in de Acht Artikelen van Londen.<sup>44</sup> Op 1 augustus 1814 neemt hij het bestuur over België feitelijk in handen.<sup>45</sup> Uit het protocol van 21 juni 1814 blijkt dat Willem I de soevereiniteit en het bestuur over België niet op eigen naam aanvaardt, maar 'au nom des puissances alliées, jusqu'à sa réunion [met Nederland; NE] définitive et formelle'.<sup>46</sup> Van een definitieve en formele vereniging is op dit moment nog geen sprake: die 'ne pourra avoir lieu qu'à l'époque des arrangements généraux de l'Europe'.<sup>47</sup>

De vereniging van België met Nederland wordt definitief en formeel geregeld tijdens het Congres van Wenen, dat wordt gehouden in de periode september 1814 – juni 1815. In februari 1815 worden in Wenen voorlopige artikelen opgesteld die de vereniging van België met Nederland en de grensafbakening regelen.<sup>48</sup> De artikelen 65-73 van de slotakte van het Congres, die op 9 juni 1815 is vastgesteld, formaliseren de vereniging en geven een nauwkeurige afbakening van de grenzen van de nieuwe staat. Artikel 65 van de slotakte bepaalt dat Nederland en België 'formeront, (...) sous la souveraineté de S.A.R. le Prince d'Orange-Nassau, Prince Souverain des Provinces-Unies, le Royaume des Pays-Bas'.<sup>49</sup> Daarmee zijn het Koninkrijk der Nederlanden en het soevereine gezag van Willem I over dit Koninkrijk rechtskundig in het leven geroepen. Willem I krijgt de titel van koning, zo blijkt bijvoorbeeld uit artikel 70 van de slotakte, dat spreekt over 'S.M. le Roi des Pays-Bas'.<sup>50</sup>

Hoewel rechtskundig van groot belang, lopen de artikelen 65-73 van de slotakte van 9 juni 1815 achter de feiten aan. Op 1 maart 1815 is Napoleon vanuit Elba in Cannes geland. In reactie hierop vaardigt Willem I op 16

42 Zie Colenbrander 1909, p. LXX; Kranenburg 1958, p. 42; Struycken 1928, p. 52-53.

43 Colenbrander 1909, p. 27. Mijn cursivering.

44 Zie Colenbrander 1909, p. 46-47 voor de tekst van de akte van aanneming.

45 Zie Oud 1967, p. 8; Struycken 1928, p. 53.

46 Colenbrander 1909, p. 33.

47 Colenbrander 1909, p. 33.

48 Zie Van den Berg en Vis 2013, p. 202; Colenbrander 1909, p. 56; Struycken 1928, p. 53.

49 Lagemans 1858, p. 117. S.A.R. staat voor 'Son Altesse Royale'.

50 Lagemans 1858, p. 119. S.M. staat voor 'Sa Majesté'.

maart 1815 een proclamatie uit. Omdat ‘zich nieuwe zwarigheden in het verschiep schijnen te vertoonen’ stelt hij ‘dat de oprigting dringender wordt van een Rijk welks aanzijn de staatkunde van geheel Europa als een noodzakelijk bolwerk der algemeene rust en veiligheid beschouwd heeft’.<sup>51</sup> Willem aanvaardt daarom ‘thans den Schepter’, verklaart te willen ‘dat de benaming zelve van den nieuwen Staat reeds dadelijk ten onderpand strekke van de naauwe en broederlijke verbindtenis die tusschen alle Onze onderdanen plaats vinden moet’, verklaart ‘bij dezen, dat alle de tot denzelven [Staat; NE] behorende landen, van nu af, vormen *het Koninkrijk der Nederlanden*’, en verklaart ten slotte ‘dat Wij, voor Ons zelve, en voor de vorsten die, na Ons, den alzo opgerigten troon bekleeden zullen, de Koninklijke waardigheid en titel aannemen’.<sup>52</sup> Oud wijst er met recht op dat de proclamatie grondwettelijk niet in orde is: de ‘koninklijke waardigheid kan niet worden aanvaard zonder voorafgaande wijziging der Grondwet en deze heeft haar beslag nog niet gekregen’.<sup>53</sup>

#### 4. Totstandkoming van de Grondwet van 1815

Feit is intussen dat Groot-Brittannië, Oostenrijk, Pruisen en Rusland de proclamatie van Willem I hebben geaccepteerd.<sup>54</sup> De slotakte van het Congres van Wenen wordt daarmee, voor zover het gaat om het creëren van het Koninkrijk der Nederlanden, een juridische bevestiging van een door eigenmachtig optreden in het leven geroepen stand van zaken. Feit is eveneens dat Willem I snel na de proclamatie stappen heeft gezet om de Grondwet van 1814 te wijzigen. Op 23 maart 1815 wordt afgekondigd de ‘Wet, houdende verklaring der noodzakelijkheid, dat na de aanvaarding der Koninklijke Waardigheid, de grondwet van den Staat wordt veranderd en geamplieerd’.<sup>55</sup> Dat deze wet het heeft over veranderingen in de Grondwet, is in overeenstemming met het eerste van de Acht Artikelen – ook dit artikel had het over een herziening van de bestaande grondwet, niet over de vaststelling van een nieuwe grondwet.

In de wettekst worden enkele noodzakelijke wijzigingen genoemd. Zo moeten de woorden ‘*Souverein Vorst en Erfprins*’ in de Grondwet worden vervangen door ‘*Koning en (...) Prins van Oranje*’ en moet ‘in de optelling der Provinciën en Landschappen zoodanige bijvoeging geschieden, als noodig is om het Nederlandsche volk volledig te omschrijven’.<sup>56</sup> Daarnaast moeten worden aangebracht ‘al zulke andere modificatiën als ten gevolge (...) en uit aanmerking der omstandigheden dienstig en oirbaar gerekend zullen worden’.<sup>57</sup> Het laatste citaat toont dat de wet niet in overeenstemming is met artikel 142 Gw 1814.<sup>58</sup> Dit artikel bepaalt dat bij herziening van de Grondwet ‘de verandering of bijvoeging zelve duidelijk

51 Bannier 1936, p. 580-581. De proclamatie staat ook in *Handelingen Staten-Generaal* 1814-1815, p. 226-227 en in Staatsblad 1815, nr. 27. De Franse tekst van de proclamatie staat in Lagemans 1858, p. 64.

52 Bannier 1936, p. 581.

53 Oud 1967, p. 8.

54 Zie ook Van den Berg en Vis 2013, p. 202.

55 *Staatsblad* 1815, nr. 29. De wettekst staat ook in Colenbrander 1909, p. 68.

56 Colenbrander 1909, p. 68.

57 Colenbrander 1909, p. 68.

58 Zie ook Kranenburg 1958, p. 44; Oud 1967, p. 8; Van der Pot 2014, p. 137; Struycken 1928, p. 54-55; Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 81. Zoals in paragraaf 6.2 van deze tekst zal blijken, waren er ook tijdgenoten die inzagen dat van overeenstemming geen sprake was.



aangewezen en uitgedrukt [zal] worden'. De melding dat 'al zulke andere modificatiën als (...) dienstig en oirbaar' aangebracht zullen worden, is te vaag in het licht van artikel 142 Gw 1814.

Andere wetsonderdelen zijn meer in overeenstemming met Hoofdstuk 9 van de Grondwet van 1814. Zo wordt in de wet bepaald dat ze zal worden toegezonden aan de Staten der Provinciën of Landschappen, en worden in de wet de Staten der Provinciën of Landschappen uitgenodigd om aan de Staten-Generaal een gelijk aantal buitengewone leden toe te voegen – alles zoals artikel 143 Gw 1814 het bepaalt.

Bij Koninklijk Besluit van 22 april 1815 benoemt Willem I een speciale commissie die zich, aldus artikel 1 van het besluit, zal 'bezig houden met de *herziening* der Grondwet voor de Vereenigde Nederlanden'.<sup>59</sup> De commissie bestaat aanvankelijk uit 22, later uit 24 leden, en telt evenveel Belgische als Nederlandse leden. De commissie moet, aldus artikel 3 van het besluit, nagaan welke veranderingen noodzakelijk of nuttig zijn om de Grondwet op de hoogte van de tijd te brengen. Ze moet op grond van artikel 4 'een gaaf ontwerp formeren der Grondwet, zooals die (...) zoude behooren te worden vastgesteld en ingevoerd'.<sup>60</sup> Dit artikel lijkt niet conform artikel 145 Gw 1814 te zijn – het grondwetsartikel bepaalt immers dat veranderingen of bijvoegselen bij de algemene grondwet gevoegd dienen te worden. Artikel 5 van het besluit bepaalt dat de commissie, bij het aanleveren van het ontwerp, advies moet geven over de manier waarop de herziene grondwet, 'dit verbond tusschen de natie en Ons zal moeten worden bekrachtigd en van weerszijden beëdigd'.<sup>61</sup>

De beraadslagingen van de commissie duren van 1 mei 1815 tot en met 13 juli 1815. Kort na 13 juli worden Willem I een volledige ontwerpgrondwet – het gaaf ontwerp waar artikel 4 van het Koninklijk Besluit van 22 april 1815 het over had – en een toelichtend rapport gestuurd.<sup>62</sup> Het ontwerp zal niet meer worden gewijzigd.

Tijdens de beraadslagingen doet de commissie ook, zoals artikel 5 van het besluit het voorschrijft, een voorstel over de manier waarop de grondwet – als verbond tussen de natie en de Koning – moet worden bekrachtigd en beëdigd. In een rapport dat op 5 juni 1815 is vastgesteld merkt de commissie op dat het Koninkrijk der Nederlanden 'bestuurd zal worden naar de Grondwet reeds in de Vereenigde Nederlanden aangenomen, en die met gemeen overleg naar de nieuwe omstandigheden zal worden gewijzigd'.<sup>63</sup> Daaruit volgt dat 'de wijze van aanneming voor de noordelijke provinciën reeds is bepaald'.<sup>64</sup> In Nederland dienen de herzieningsvoorschriften van de Grondwet van 1814 te worden gevolgd.

Voor de zuidelijke provincies ligt het anders: de Grondwet van 1814 is daar nooit aangenomen. In haar rapport van 5 juni 1815 stelt de

59 Colenbrander 1909, p. 69. Mijn cursivering.

60 Colenbrander 1909, p. 70.

61 Colenbrander 1909, p. 70.

62 Zie Colenbrander 1909, p. 549-560 voor de tekst van het rapport.

63 Colenbrander 1909, p. 303.

64 Colenbrander 1909, p. 304.

commissie voor om voor die provincies de wijze van bekrachtiging en beëdiging van de Grondwet van 1814 zo veel mogelijk te kopiëren. De Koning dient 1500 notabelen te kiezen, in ieder arrondissement één op 2000 inwoners. De lijsten met notabelen zullen openbaar worden gemaakt om het een ieder mogelijk te maken bezwaar te maken tegen namen op de lijst. Als de benoemingen definitief zijn, dan zal per arrondissement worden vergaderd, op een en dezelfde dag. Tijdens de vergadering kunnen de notabelen voor of tegen het ontwerp stemmen, zonder voorafgaand debat.<sup>65</sup>

Bij proclamatie van 18 juli 1815 maakt Willem I bekend dat er een ontwerpgrondwet is. Uit de proclamatie blijkt ook dat Willem I het commissievoorstel over de wijze van bekrachtiging en beëdiging van het ontwerp in de zuidelijke provincies overneemt.<sup>66</sup> Wel worden in totaal niet 1500, maar 1604 notabelen benoemd.<sup>67</sup>

In de noordelijke provincies verlopen de bekrachtiging en beëdiging, met gebruikmaking van artikel 144 Gw 1814, soepel. Op 8 augustus 1815 komt de Staten-Generaal in dubbele vergadering bijeen en wordt het ontwerp aan haar overgelegd. Op 9 augustus 1815 wordt het ontwerp in handen gesteld van een commissie van 21 leden, samengesteld uit het midden van de dubbele vergadering. Op 14 augustus 1815 vergadert de Staten-Generaal over het rapport van de commissie en op 18 augustus 1815 wordt het ontwerp eenstemmig aangenomen: alle 101 aanwezige leden zijn voor.<sup>68</sup>

In de zuidelijke provincies verlopen de bekrachtiging en beëdiging minder soepel. Op 18 augustus 1815 wordt te Brussel de uitslag van de notabelenstemming bekendgemaakt. Er zijn 1323 geldige stemmen uitgebracht: 527 voor het ontwerp, 796 tegen het ontwerp.<sup>69</sup> Door de verwerping in het zuiden is er geen sprake van een 'commun accord' over de aanpassing van de Grondwet, terwijl dit wel wordt geëist in het eerste van de Acht Artikelen.

Toch verklaart Willem I in een publicatie van 24 augustus 1815 dat de Grondwet is aangenomen. Willem I wijst erop dat bijna een zesde van de opgeroepen Belgische notabelen niet in de vergaderingen is verschenen: 'hunne afwezigheid kan worden beschouwd als een bewijs, dat zij met het voorgestelde ontwerp genoeg hebben genomen'.<sup>70</sup> De 281 afwezigen kunnen worden gerekend tot de voorstemmers. Verder hebben 126 tegenstemmers uitdrukkelijk verklaard dat hun tegenstem het gevolg was 'van eenige artikelen over den eeredienst'.<sup>71</sup> De inhoud van deze artikelen vloeit echter voort uit de Acht Artikelen en is daarmee dwingend opgelegd door Groot-Brittannië, Oostenrijk, Pruisen en Rusland. De artikelen over de eredienst kunnen 'uit de Nederlandsche Grondwet niet (...)

65 Zie Colenbrander 1909, p. 304-305.

66 Zie Colenbrander 1909, p. 567-569 voor de tekst van de proclamatie.

67 Zie Colenbrander 1909, p. 617.

68 Zie Colenbrander 1909, p. 574-577, p. 579, p. 604-609 en p. 614.

69 Zie Colenbrander 1909, p. 615-617.

70 Colenbrander 1909, p. 619.

71 Colenbrander 1909, p. 619.

worden weggelaten, zonder het bestaan der monarchie in de waagschaal te stellen'.<sup>72</sup> Ook deze tegenstemmers kunnen tot de voorstemmers gerekend worden. Als ze de status van de artikelen over de erediens hadden begrepen, dan zouden 'de gemelde stemmen zich gevoegd hebben bij die der 527 notabelen, welke het ontwerp hebben goedgekeurd'.<sup>73</sup> Er zijn in de zuidelijke provincies dus 934 voorstemmers en 670 tegenstemmers. In de noordelijke provincies heeft de Staten-Generaal eenparig ingestemd met het ontwerp en dit moet 'gehouden worden (...) voor de duidelijke uitgedrukte meening van al de bewoners der noordelijke provinciën'.<sup>74</sup> Een en ander leidt ertoe dat 'geen twijfel overblijven kan omtrent de gevoelens en wenschen der groote meerderheid Onzer gezamenlijke onderdanen'.<sup>75</sup> Die grote meerderheid stemt in met het ontwerp. Willem I acht zich daarom 'verplicht, het ontwerp (...) plegtig te bekrachtigen, en te verklaren (...) dat de daarin vervatte bepalingen, van dit oogenblik af uitmaken de Grondwet van [sic] het Koninkrijk der Nederlanden'.<sup>76</sup> De Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden treedt daarmee op 24 augustus 1815 in werking. De publicatie van 24 augustus 1815 wordt in het Staatsblad geplaatst, met daaraan toegevoegd het rapport van de commissie tot herziening van de Grondwet van de Verenigde Nederlanden, en de volledige Nederlandse tekst van het ontwerp van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden.<sup>77</sup>

## 5. De Grondwet van 1814, de Grondwet van 1815 en de literatuur

Wie er relevante constitutioneel-rechtelijke literatuur op naslaat, komt vier manieren tegen waarop men zich verhoudt tot de vraag of de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet is, of een herziening van de Grondwet van 1814 is. Die manieren zijn: een niet beredeneerde keuze voor de Grondwet van 1815 als nieuwe grondwet (1); een beredeneerde keuze voor de Grondwet van 1815 als herziening (2); een beredeneerde keuze voor de Grondwet van 1815 als nieuwe grondwet (3); een enerzijds – anderzijds benadering (4).<sup>78</sup>

### 5.1 Een niet beredeneerde keuze voor de Grondwet van 1815 als nieuwe grondwet

Er zijn auteurs die zich in het geheel niet over de vraag uitlaten, en als vanzelfsprekend lijken aan te nemen dat de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet is.

Thorbecke is een dergelijke auteur. Het is waar dat hij het in zijn *Aanteekening op de Grondwet* af en toe heeft over de herziening of de

72 Colenbrander 1909, p. 619.

73 Colenbrander 1909, p. 619.

74 Colenbrander 1909, p. 619.

75 Colenbrander 1909, p. 619.

76 Colenbrander 1909, p. 619.

77 *Staatsblad* 1815, nr. 45.

78 Een vijfde mogelijke manier van verhouden is een niet beredeneerde keuze voor de Grondwet van 1815 als herziening. Deze manier ben ik in de voor deze tekst bestudeerde constitutioneel-rechtelijke literatuur niet tegengekomen. Ze bestaat natuurlijk wel, en is in ieder geval te vinden in meer historio-grafisch georiënteerde teksten. Zie bijvoorbeeld Van den Berg en Vis 2013, p. 212-213; Van Sas 1998, p. 118-120.

wijziging van de Grondwet van 1814.<sup>79</sup> Meestal onderscheidt hij echter tussen de Grondwet van 1814 en de Grondwet van 1815, als waren het twee verschillende grondwetten. Zo heeft hij het in het voorwoord van de eerste uitgave van de *Aanteekening* over de ‘Grondwetten v. 1814 en 1815’.<sup>80</sup> In het eerste deel van de tweede uitgave van de *Aanteekening* stelt hij, tijdens de behandeling van het eerste hoofdstuk van de Grondwet van 1815: ‘Men vond een dergelijk Hoofdstuk noch in de Schets van Hogendorp, noch in de Grondwet van 1814’.<sup>81</sup> Ook heeft hij het over ‘onze Grondwetten vóór 1815’ en onderscheidt hij tussen ‘de Grondwet van 1814’ en ‘[o]nze Grondwet’.<sup>82</sup> Tijdens de behandeling van de grondwetsartikelen over het inkomen van de Koning stelt hij: ‘Art. 13 der Grondwet v. 1814 werd nu, gewijzigd, art. 31 der volgende’.<sup>83</sup>

In het tweede deel van de tweede druk van de *Aanteekening* behandelt Thorbecke onder meer het Elfde Hoofdstuk van de Grondwet van 1815, dat gaat over veranderingen en bijvoegselen in de Grondwet. Ook bij de behandeling van dit hoofdstuk onderscheidt hij tussen de Grondwet van 1814 en ‘onze Grondwet’.<sup>84</sup> Daarnaast wijst hij erop dat nadat de grondwetscommissie van 1815 ‘haar verslag had uitgebragt, (...) de Statengeneraal in dubbelen getale beschreven [werden] tegen den 8 Augustus, tot overweging *der nieuwe Grondwet*’.<sup>85</sup> Verder onderscheidt hij tussen ‘de hervorming van 1815’ en de ‘herziening van 1840’.<sup>86</sup> Ten slotte kan worden gewezen op de opmerking van Thorbecke dat de ‘Grondwet van 1815 ontsprong uit eene herziening, waarvan de regels door de vorige Grondwet [die van 1814; NE] ingesteld, hoofdzakelijk overeenkomen met ons tegenwoordig systeem’.<sup>87</sup> Dat Thorbecke het heeft over ‘ontspringen’ lijkt te impliceren dat in 1815 oorspronkelijk van een herziening van de Grondwet van 1814 werd uitgegaan, maar dat er uiteindelijk toch een nieuwe grondwet tot stand is gekomen. Deze implicatie ligt des te meer voor de hand omdat Thorbecke in zijn opmerking duidelijk onderscheidt tussen de Grondwet van 1814 en de Grondwet van 1815.

Een ander voorbeeld van een auteur die zich niet over de vraag uitlaat, maar wel lijkt aan te nemen dat de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet is, is Buijs. In het eerste deel van zijn commentaar op de Grondwet stelt hij dat ‘wij in 1848 geen nieuwe Grondwet gingen schrijven, maar alleen de bestaande wijzigen’.<sup>88</sup> In 1848 was er dus ondubbelzinnig sprake van een grondwetswijziging. In 1815 was geen sprake van een wijziging: Buijs onderscheidt even verderop tussen de ‘Grondwet van 1815’ en vroegere grondwetten, waartoe hij ook de Grondwet van 1814 rekent.<sup>89</sup> In het tweede deel van zijn commentaar heeft Buijs het weliswaar over ‘de grondwetsherziening van 1815’, maar onderscheidt hij opnieuw tussen ‘de Grondwet van 1814’ en de ‘Grondwet van 1815’.<sup>90</sup> Buijs lijkt er daarmee

79 Zie bijvoorbeeld Thorbecke 1841, p. 127 en Thorbecke 1843, p. 312.

80 Zie Thorbecke 1841, p. VI.

81 Thorbecke 1841, p. 1.

82 Thorbecke 1841, p. 9 en p. 13.

83 Thorbecke 1841, p. 73.

84 Thorbecke 1843, p. 306 en p. 310.

85 Thorbecke 1843, p. 316.

86 Thorbecke 1843, p. 318.

87 Thorbecke 1843, p. 315.

88 Buijs 1883, p. 3.

89 Buijs 1883, p. 3.

90 Buijs 1887, p. 791-792.

van uit te gaan dat er twee grondwetten zijn: de oude, die van 1814, en de huidige, die van 1815.

Over de grondwetsherziening van 1815 merkt Buijs nog op dat deze 'tot stand [is] gekomen, op eene wijze met het geldende recht in lijnrechten strijd'.<sup>91</sup> Zoals gebleken, heeft men zich bij de totstandkoming van de Grondwet van 1815 niet gehouden aan de procedure die de Grondwet van 1814 voorschreef. Buijs wijdt de lijnrechte strijd aan 'den drang der omstandigheden'.<sup>92</sup> Bij verschillende auteurs die zich wel uitlaten over de vraag of de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet is, zal die drang der omstandigheden, ingekleurd als revolutionaire rechtsvorming of als revolutionaire politieke ontwikkelingen, een rol spelen bij de bepaling van hun standpunt.

## 5.2 Een beredeneerde keuze voor de Grondwet van 1815 als herziening

Sommige auteurs die zich wel expliciet uitlaten over de vraag of de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet of een herziening is, vinden dat in 1815 een herziening heeft plaatsgevonden. Zij hangen het standpunt aan dat we leven onder de Grondwet van 1814.

De Savornin Lohman behoort tot deze groep auteurs. Voor het standpunt draagt hij twee argumenten aan. Het eerste ziet op de gevolgde procedure. De Savornin Lohman wijst erop dat de proclamatie van 16 maart 1815, de Wet van 23 maart 1815 en het Koninklijk Besluit van 22 april 1815 het hebben over het aanbrengen van wijzigingen of aanpassingen in de Grondwet van 1814.<sup>93</sup> Hieruit blijkt volgens hem 'duidelijk dat men (...) eenvoudig de bestaande grondwet heeft willen herzien'.<sup>94</sup> Omdat het in 1815 ging om een herziening, zijn de wijzigingen in de Grondwet van 1814 'dan ook voor Noord-Nederland aangenomen, handelende overeenkomstig de bestaande grondwet'.<sup>95</sup>

De Savornin Lohmans tweede argument ziet op het ontbreken van een revolutionair karakter aan de gebeurtenissen in 1815. Volgens hem is een

'nieuwe grondwet, zooals wij er gedurende het tijdperk van 1798-1806 voortdurend gehad hebben, (...) zonder gewelddadige revolutie niet meer mogelijk. Hetgeen niet gewijzigd wordt blijft bestaan, en bij verwerping van het nieuwe blijft het oude. In 1815 is wel eene algemeene omwerking noodig geweest, doch dit belet niet dat wij nog altijd leven onder de grondwet van 1814'.<sup>96</sup>

Ook Kranenburg behoort tot deze groep auteurs. Zijn argumenten lijken op die van De Savornin Lohman. Ten eerste wordt in

91 Buijs 1887, p. 791.

92 Buijs 1887, p. 791.

93 In de proclamatie van 16 maart 1815 heeft Willem I de soevereiniteit over het Koninkrijk der Nederlanden aanvaard. De Wet van 23 maart 1815 verklaart het noodzakelijk dat de Grondwet van 1814 wordt veranderd. In het Koninklijk Besluit van 22 april 1815 benoemt Willem I een commissie die zich moet bezighouden met de herziening van de Grondwet van 1814.

94 De Savornin Lohman 1926, p. 59.

95 De Savornin Lohman 1926, p. 59.

96 De Savornin Lohman 1926, p. 433.

‘de 8 artikelen [= de Acht Artikelen van Londen; NE] en in de (...) proclamatie van 16 maart 1815 Stbl. no. 27 (...) uitdrukkelijk verklaard, dat de Grondwet “wijzigingen” zou ondergaan. Ook de wijze van aanneming in Noord-Nederland volgens de in de Grondwet van 1814 voorgeschreven regelen (behoudens de reeds gesignaleerde afwijking) wijst daarop.’<sup>97</sup>

Ten tweede stelt hij dat de Grondwet van 1814 ‘het uitgangspunt van een verdere, en thans zonder revolutionaire schokken verlopende staatsrechtelijke ontwikkeling [was]’.<sup>98</sup>

Kortmann vindt eveneens dat de Nederlandse grondwet uit 1814 stamt. Volgens hem is de Grondwet van 1814 tot stand gekomen op ‘buiten-constitutionele wijze’.<sup>99</sup> De procedure van totstandkoming van de Grondwet van 1814

‘was in geen enkele voorafgaande “grondwet” of staatsregeling voorzien, zodat hier gesproken kan worden van origineaire of zelfs revolutionaire rechtsvorming (...). Men moest maar zien of de nieuwe Grondwet de facto als constitutie werd aanvaard, hetgeen inderdaad het geval bleek.’<sup>100</sup>

Ook voor Kortmann is het revolutionaire karakter van bepaalde gebeurtenissen dus van belang. Wel heeft hij het, anders dan De Savornin Lohman en Kranenburg, specifiek over revolutionaire *rechtsvorming*. Volgens Kortmann was die er wel in 1814, maar niet in 1815.

Alle latere grondwetwijzigingen, ook die van 1815, hebben ‘althans wat betreft Noord-Nederland, plaatsgevonden volgens de in de Grondwet zelf voorziene procedure’, en de huidige Grondwet kan dus ‘nog steeds beschouwd worden als een herziene Grondwet van 1814’.<sup>101</sup> Kortmann erkent dat ‘de herziening van 1815 niet regulier verliep’, maar dit ‘kon ook moeilijk, gezien de problemen met de aansluiting van België’.<sup>102</sup> De niet-reguliere procedure van 1815 is kennelijk geen reden om te betwijfelen dat de Nederlandse grondwet stamt uit 1814. Wat daarvan (op dit moment) ook zij, duidelijk is dat voor Kortmann ook de procedurele kant van de zaak van belang is voor de beantwoording van de vraag.

### 5.3 Een beredeneerde keuze voor de Grondwet van 1815 als nieuwe grondwet

Een derde groep auteurs laat zich eveneens expliciet uit over de vraag of de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet of een herziening is. Zij hanteren het standpunt dat in 1815 een nieuwe grondwet tot stand is gekomen.

Struycken komt met een procedureel argument voor dit standpunt.

Volgens hem is de Grondwet van 1815 ‘[f]ormeel (...) eene *nieuwe* Grondwet; zij is als zoodanig ontworpen, goedgekeurd, bekrachtigd en afgekondigd, en droeg ook als zoodanig den nieuwen titel “Grondwet voor

97 Kranenburg 1958, p. 46. De ‘reeds gesignaleerde afwijking’ ziet op de afwijking van artikel 142 Gw 1814.

98 Kranenburg 1958, p. 42.

99 Kortmann 2016, p. 24.

100 Kortmann 2016, p. 24-25.

101 Kortmann 2016, p. 25.

102 Kortmann 2016, p. 25.

het Koninkrijk der Nederlanden”.<sup>103</sup> Hij merkt nog op dat de Grondwet van 1815 ‘[m]aterieel (...) ongetwijfeld op die van 1814 gebouwd [was]’,<sup>104</sup> maar verbindt aan de opmerking geen gevolgen voor de status van de Grondwet van 1815 als nieuwe grondwet.

Van der Pot is het eens met Struycken. In de eerste druk van zijn Handboek stelt hij dat de Grondwet van 1815 ‘m.i. formeel een nieuwe grondwet [is], al is vooraf wel gesproken van wijzigingen’.<sup>105</sup> In de meest recente druk is het standpunt stelliger – het ‘m.i.’ is verdwenen – maar argumentatie voor het standpunt is noch in de eerste, noch in de meest recente druk van het handboek te vinden.<sup>106</sup>

De meest uitgebreide argumentatie ten gunste van het standpunt dat de Grondwet van 1815 nieuw is, is te vinden bij Oud. Hij draagt twee argumenten aan. Het eerste ziet op de gevolgde procedure. Het sluit aan bij het argument van Struycken, en maakt daarom eveneens gebruik van het onderscheid formeel – materieel. Oud wijst erop dat men in 1815 de tekst van de Grondwet opnieuw heeft vastgesteld, en zich niet zoals latere herzieningen van de Grondwet heeft ‘bepaald tot het aangeven der wijzigingen, die in de oude tekst moeten worden aangebracht’.<sup>107</sup> Omdat de tekst opnieuw is vastgesteld, beantwoordt Oud de vraag of de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet is ‘zonder aarzeling toestemmend’.<sup>108</sup> De vraag of

‘men te doen heeft met een nieuwe of een herziene oude wet is immers een louter formele. Nieuw is de wet, waarvan de gehele tekst opnieuw is vastgesteld; herziening der oude wet heeft plaats, wanneer de nieuwe wet alleen aangeeft, wat in de tekst der oude wordt veranderd.’<sup>109</sup>

Overigens vindt Oud, net als Struycken, dat er in materieel opzicht weinig verschil is tussen de Grondwet van 1815 en de Grondwet van 1814.<sup>110</sup>

Ouds tweede argument ziet op de revolutionaire aard van de rechtsvorming in 1815. Er was in dat jaar nog sprake van bijzondere omstandigheden. De Grondwet moest ook voor België gaan gelden en de Belgen moesten betrokken worden bij de totstandkoming ervan. Dit maakte ‘het onmogelijk zich aan de herzieningsvoorschriften [van de Grondwet van 1814; NE] te houden’ en ‘maakte, dat de rechtsvorming van 1815 ook een min of meer revolutionair karakter moest dragen’.<sup>111</sup> Volgens Oud komt aan de periode van revolutionaire rechtsvorming pas een einde met de inwerkingtreding van de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden op 24 augustus 1815.<sup>112</sup>

103 Struycken 1928, p. 58.

104 Struycken 1928, p. 58.

105 Van der Pot 1940, p. 69.

106 Zie Van der Pot 2014, p. 138.

107 Oud 1967, p. 35.

108 Oud 1967, p. 35.

109 Oud 1967, p. 35.

110 Zie Oud 1967, p. 35.

111 Oud 1970, p. 35.

112 Zie Oud 1967, p. 9-11.

#### 5.4 Een enerzijds – anderzijds benadering

Ten slotte zijn er auteurs die expliciet ingaan op de vraag of de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet of een herziening is, en vinden dat de vraag niet eenduidig valt te beantwoorden. Besselink, en Van Nieuwenhove en Voermans zijn vertegenwoordigers van deze groep.<sup>113</sup>

Volgens Besselink is er ‘no self-evident original version of the present Constitution’.<sup>114</sup> De tekst die vanuit een formeel gezichtspunt hoogstwaarschijnlijk de oorspronkelijke versie is, ‘may be that of 1814, or that of 1815’.<sup>115</sup> Verderop in zijn behandeling van de vraag gaat hij nog iets verder: ‘For various reasons, it is debatable whether the Constitution of 1814 or that of 1815 can be considered in any sense “original”’.<sup>116</sup>

Wie de laatste zin leest, zou kunnen denken dat volgens Besselink geen van beide grondwetten aanspraak kan maken op het zijn van oorspronkelijke grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden. Wie verder leest, merkt dat het meevalt. Besselinks positie blijft dat de oorspronkelijke Nederlandse grondwet die van 1814 óf die van 1815 is, maar dat er geen eenduidig antwoord is op de vraag welke van de twee de oorspronkelijke is. Voor deze positie zijn juridische en semantische redenen.

De juridische redenen zien op de procedure van totstandkoming. In juridisch opzicht is ‘the formal continuity of the 1814 and 1815 Constitutions (...) problematic because the provisions for constitutional amendment were not followed at the time’.<sup>117</sup> De herzieningsvoorschriften van de Grondwet van 1814 werden niet gevolgd. Er werd een geheel nieuwe grondwettekst vastgesteld die in de zuidelijke provincies aan een referendum werd onderworpen. Dit referendum ‘was not provided for in the provisions on constitutional amendment of 1814 and to that extent implied discontinuity with the Constitution of 1814’.<sup>118</sup>

In semantisch opzicht, zo stelt Besselink, is de Grondwet van 1815 ‘the first one of the “Kingdom of the Netherlands”’.<sup>119</sup> In 1814 had Willem I de soevereiniteit over de Verenigde Nederlanden geaccepteerd, maar de titel van Koning geweigerd. In 1815 had Willem I de koninklijke autoriteit over België op zich genomen, iets dat de heersende stand van zaken bevestigde. Deze heersende stand van zaken was neergelegd in de slotakte van het Congres van Wenen. Daarmee werden de Verenigde Nederlanden een koninkrijk, en was de Grondwet van 1815 uit de aard van de zaak de eerste grondwet van dit nieuwe koninkrijk.

Het is moeilijk om Besselinks gedachten over de juridische en semantische redenen te volgen. Ten eerste is zijn toelichting bij de semantische redenen zo kort dat ze lastig te begrijpen is. Ten tweede – en belangrijker – lijken noch de juridische, noch de semantische redenen die hij aan draagt, iets anders te impliceren dan discontinuïteit tussen de Grondwet

113 Zie voor een niet berede-  
neerde enerzijds – anderzijds  
benadering waarschijnlijk  
Elzinga 1998, p. 84, waar wordt  
gesproken over ‘de Grondwet van  
1814-1815’.

114 Besselink 2014, p. 1189.

115 Besselink 2014, p. 1189.

116 Besselink 2014, p. 1191.

117 Besselink 2014, p. 1191.

118 Besselink 2014, p. 1191.

119 Besselink 2014, p. 1191.



van 1814 en de Grondwet van 1815. Deze discontinuïteit brengt met zich mee dat de Grondwet van 1815 een nieuwe rechtsorde creëert. In dat geval zouden we de Grondwet van 1815 moeten zien als de oorspronkelijke grondwet van het Koninkrijk der Nederlanden. Het lijkt daarom lastig om enerzijds – anderzijds benadering te laten voortvloeien uit de door Besselink aangedragen juridische en semantische redenen. Gelukkig introduceert Besselink ook een politieke dimensie in de discussie over de vraag of de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet of een herziening is. Deze dimensie ziet op de vorming van de Nederlandse staat en mogelijk ook op de revolutionaire aard van de rechtsvorming van 1814 en 1815. De politieke dimensie maakt het mogelijk te kiezen voor een enerzijds – anderzijds benadering. Besselink stelt dat in politiek opzicht

‘the real “revolution” was the Constitution of 1814, which established the political structure as we still know it, not the Constitution of 1815; (...) the latter’s lasting importance is the fact that it made William I what he already was – a king – and the country what it in reality was: a kingdom.’<sup>120</sup>

Uit Besselinks behandeling van de politieke dimensie zou je kunnen afleiden dat de Grondwet van 1814 de oorspronkelijke grondwet is, en dat de Grondwet van 1815 slechts een herziening ervan is. De politieke dimensie impliceert dat er geen discontinuïteit is tussen de Grondwet van 1814 en de Grondwet van 1815, dat de staatsvorming en de revolutionaire rechtsvorming in 1814 hebben plaatsgevonden en dat we daarom onder de Grondwet van 1814 leven. Het lijkt dus vooral de wisselwerking tussen juridische en semantische redenen enerzijds en politieke redenen anderzijds die er voor Besselink voor zorgt dat de vraag of de Grondwet van 1815 een nieuwe grondwet of een herziening is, voor discussie vatbaar is.

Ook Van Nieuwenhove en Voermans kiezen voor een enerzijds – anderzijds benadering. Ze grondvesten hun benadering op een oordeel over het moment van de vorming van de Nederlandse staat, en op een oordeel over de totstandkoming van de Grondwet van 1815.

Van Nieuwenhove en Voermans stellen dat vanuit politiek perspectief de Grondwet van 1815 een nieuw begin markeert. Er komt tussen ‘de volkeren en landen van Europa (...) een nieuwe eenheid tot stand: het Koninkrijk van de Verenigde Nederlanden’.<sup>121</sup> De nieuwe politieke entiteit die dit Koninkrijk is, komt stapsgewijs tot stand en de vaststelling van de Grondwet van 1815 is ‘de sluitsteen van dit proces’.<sup>122</sup> Als sluitsteen en bezegeling van het proces van staatsvorming is de Grondwet van 1815 een nieuw begin en dus een nieuwe grondwet.

120 Besselink 2014, p. 1191.

121 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 79.

122 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 79. Het gaat om het proces van totstandkoming van het Koninkrijk.

Met de totstandkoming van de Grondwet van 1815 ligt het ingewikkelder. Er zijn schrijvers die vinden dat de Grondwet van 1815 ook een nieuw begin markeert omdat bij de totstandkoming ervan 'de herzieningsprocedure van 1814 niet is gevolgd'.<sup>123</sup> Van Nieuwenhove en Voermans benadrukken daartegenover dat die herzieningsprocedure 'op tal van punten [is] gevolgd',<sup>124</sup> en dat men bij de totstandkoming van de Grondwet van 1815 steeds van een herziening is uitgegaan. Dit blijkt uit het Koninklijk Besluit van 22 april 1815, waarin wordt gesproken over een herziening van de Grondwet van 1814. En het blijkt uit de afkondiging van de Grondwet op 24 augustus 1815, waarin wordt gesproken over een wijziging van de Grondwet van 1814.<sup>125</sup> Weliswaar is in België de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814 niet gevolgd en strookt in Nederland de 'chronologie van de gevolgde procedure niet helemaal (...) met de letter van de grondwettekst',<sup>126</sup> maar toch lag 'op zijn minst (...) de bedoeling voor om de totstandkoming van de Grondwet van 1815 zo veel als praktisch mogelijk te steunen op de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814'.<sup>127</sup> En het staat vast dat 'de regisseurs van de Grondwet van 1815 de bedoeling hadden om de continuïteit met de Grondwet van 1814 zo veel als mogelijk te onderlijnen, ook al was het vanuit praktisch oogpunt niet mogelijk om de herzieningsprocedure volledig correct te volgen'.<sup>128</sup> Volgens Van Nieuwenhove en Voermans zijn er daarom 'ook wel overtuigende argumenten om de stelling te verdedigen dat Nederland aanspraak kan maken op de titel van tweede oudste grondwet van de wereld'.<sup>129</sup>

## 6. De Grondwet van 1814, de Grondwet van 1815, de literatuur en de gebeurtenissen

Komt in 1815 een nieuwe Nederlandse grondwet tot stand, die we de Grondwet van 1815 kunnen noemen en die de Grondwet van 1814 vervangt, of is in 1815 sprake van een herziening van de Grondwet van 1814? Om de vraag te beantwoorden, let men in de literatuur op drie zaken. Ten eerste behandelt men de in 1815 gevolgde procedure van totstandkoming. Ten tweede vraagt men zich af of de in 1815 gevolgde procedure van totstandkoming revolutionair van aard is. Ten derde wordt aandacht besteed aan een politieke dimensie, de vorming van de Nederlandse staat in de periode 1813-1815. Zoals zal blijken, hangen de eerste twee zaken nauw samen en zijn ze relevant voor een antwoord op de vraag. Zoals eveneens zal blijken, is de derde zaak niet onmiddellijk relevant voor een antwoord.

123 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 80.

124 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 80.

125 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 80. Zoals eerder gemeld benoemt Willem I in het Koninklijk Besluit van 22 april 1815 een commissie die zich moet bezighouden met de herziening van de Grondwet van 1814.

126 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 81.

127 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 82.

128 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 82.

129 Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 82.

### 6.1 *In abstracto*

Om te begrijpen in hoeverre de drie zaken van belang zijn voor de beantwoording van de zo-even gestelde vraag, is het nodig de vraag te veralgemeniseren en te operationaliseren. Oud wijst hier de weg door erop te wijzen dat de vraag of we te doen hebben met een nieuwe wet of met een herziene oude wet ‘een louter formele’ is.<sup>130</sup> De vraag ziet dus niet op de inhoud van de Nederlandse grondwet, maar alleen op de wijze van totstandkoming en herziening van de Nederlandse grondwet.

#### De formele vraag

Veralgemeend gaat het om de volgende formele vraag: hoe valt te bepalen of we te maken hebben met een grondwetsherziening of met de totstandkoming van een nieuwe grondwet? Deze veralgemeniseerde vraag kan worden geoperationaliseerd via drie deelvragen:

- Is er ten tijde van de te interpreteren gebeurtenissen een vigerende grondwet?
- Zo ja, bevat die grondwet een herzieningsprocedure?
- Zo ja, is aan die herzieningsprocedure de hand gehouden?

Als ten minste een van deze drie vragen ontkennend moet worden beantwoord, dan hebben we niet te maken met een grondwetsherziening, maar met de totstandkoming van een nieuwe grondwet.

Als we te maken hebben met de totstandkoming van een nieuwe grondwet, dan is er ook sprake van revolutionaire rechtsvorming. Zonder vigerende grondwet is door de totstandkoming ‘uit het niets’ een grondwet in het leven geroepen. Als er wel een vigerende grondwet is, dan zijn er twee mogelijkheden. Óf die grondwet bevat geen herzieningsprocedure.<sup>131</sup> Het enkele feit dat vervolgens een nieuwe grondwet tot stand komt, is dan per definitie revolutionaire rechtsvorming. De in de oude grondwet vastgelegde rechtsorde wordt immers genegeerd. Óf die grondwet bevat wel een herzieningsprocedure, en aan die procedure is niet de hand gehouden. Het enkele feit dat vervolgens een nieuwe grondwet tot stand komt, is dan eveneens per definitie revolutionaire rechtsvorming. Het vastleggen van een herzieningsprocedure in een grondwet betekent dat een rechtsorde wordt verankerd door een kader voor veranderingen vast te leggen. Als men veranderingen in deze rechtsorde wil aanbrengen, dan dient er binnen dit kader te worden gewerkt. Bij de totstandkoming van een nieuwe grondwet wordt niet binnen dit kader gewerkt: men heeft niet de hand gehouden aan de herzieningsprocedure zoals die in de oude grondwet is neergelegd.

<sup>130</sup> Oud 1967, p. 35. Zie Favoreu 2015, p. 110-113 voor een vergelijkbare opvatting.

<sup>131</sup> Een voorbeeld van een grondwet zonder herzieningsprocedure is de Charte constitutionnelle van 4 juni 1814, die Lodewijk XVIII als geotrooideerde grondwet aan Frankrijk heeft gegeven. Zie [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814\\_5102.html](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/charte-constitutionnelle-du-4-juin-1814_5102.html).

Ten slotte moet erop worden gewezen dat het er bij deze revolutionaire rechtsvorming niet om gaat of er inhoudelijk revolutionaire veranderingen plaats hebben gevonden. Relevant is alleen of de wijze van totstandkoming revolutionair is. We kunnen revolutionaire rechtsvorming met betrekking tot de totstandkoming van de grondwet daarom omschrijven als revolutionaire rechtsvorming in formele zin, ofwel ‘formeel-revolutionaire’ rechtsvorming.

Uit het voorgaande blijkt dat de eerste twee zaken waarop wordt gelet in de literatuur over de Grondwet van 1814 en van 1815, inderdaad nauw met elkaar samenhangen. Als een nieuwe grondwet tot stand komt, dan is er per definitie ‘formeel-revolutionaire’ rechtsvorming.

### Andere vragen

Het is mogelijk om andere vragen te stellen rond de totstandkoming van een nieuwe grondwet. Zo kan men vragen naar de redenen om een nieuwe grondwet vast te stellen, en dus om te kiezen voor ‘formeel-revolutionaire’ rechtsvorming. Voor het antwoord op deze vraag kan de politieke dimensie, de derde zaak waarop wordt gelet in de literatuur over de Grondwet van 1814 en van 1815, van belang zijn. Daarnaast kan men, als een nieuwe grondwet tot stand komt, vragen of er niet alleen formeel, maar ook materieel sprake is van een nieuwe grondwet. Als sprake is van een materieel nieuwe, inhoudelijk revolutionaire grondwet, dan hebben we te maken met ‘materieel-revolutionaire’ rechtsvorming.<sup>132</sup>

Benadrukt moet worden dat het hier gaat om *andere* vragen dan de formele vraag, en dat ze onderscheiden dienen te worden van die formele vraag. Anders dan sommige in paragraaf 5 behandelde auteurs aannemen, is een antwoord op deze andere vragen niet onmiddellijk relevant voor het antwoord op de formele vraag.

### 6.2 *In concreto*

Om de concrete formele vraag te beantwoorden of in 1815 een nieuwe Nederlandse grondwet tot stand komt, hoeven we dus alleen te kijken naar de in 1815 gevolgde procedure, aan de hand van de drie in paragraaf 6.1 geformuleerde deelvragen. Om het gebruik van de deelvragen te verduidelijken zullen ze eerst worden toegepast op de Grondwet van 1814, en daarna op de Grondwet van 1815. Ten slotte zal ook kort worden ingegaan op de andere vragen die in paragraaf 6.1 zijn onderscheiden.

#### De formele vraag en de Grondwet van 1814

Dat de Grondwet van 1814 een nieuwe grondwet is, is meteen duidelijk als we de in de paragrafen 1 en 2 weergegeven gebeurtenissen voor de geest halen. Uit die gebeurtenissen blijkt dat er eind 1813, toen een begin werd

<sup>132</sup> Er zijn meer ‘andere vragen’, zoals de vraag tot welk ‘type’ een grondwet behoort. Zie voor deze vraag, toegespitst op de Grondwet van 1814 en van 1815, Struycken 1928, p. 41-51 en Van der Tang 1998, p. 176-184.

gemaakt met de genese van de Grondwet van 1814, van een vigerende grondwet geen sprake was. De eerste deelvraag moet daarmee ontken- nend worden beantwoord, zodat de andere deelvragen niet meer aan de orde hoeven en kunnen komen. De procedure van totstandkoming van de Grondwet van 1814 was, omdat er geen vigerende grondwet meer was, in ‘geen enkele voorafgaande “grondwet” of staatsregeling voorzien’.<sup>133</sup> De periode van 21 november 1813 tot 30 maart 1814 wordt daarom geken- merkt door een aaneenschakeling van daden van revolutionaire rechtsvor- ming. Die aaneenschakeling begint met de proclamaties van 21 november 1813 en eindigt met het in werking treden van de Grondwet van 1814 op 30 maart 1814. Deze grondwet is een nieuwe grondwet en een voorbeeld van ‘formeel-revolutionaire’ rechtsvorming.

### De formele vraag en de Grondwet van 1815

Om de deelvragen te kunnen toepassen op de Grondwet van 1815, moet worden bedacht dat er in 1815 een vigerende grondwet was die een herzie- ningsprocedure bevatte, en moet een onderscheid worden gemaakt tussen de noordelijke en de zuidelijke provincies.

Voor de noordelijke provincies kunnen de eerste twee deelvragen bevesti- gend worden beantwoord. Doorslaggevend voor de vraag of in 1815 een nieuwe grondwet tot stand is gekomen, is voor die provincies het ant- woord op de derde deelvraag: is de hand gehouden aan de herzieningspro- cedure van de Grondwet van 1814?

Uit de gebeurtenissen zoals die in paragraaf 4 zijn beschreven, is geble- ken dat men in 1815 beoogde de Grondwet van 1814 te herzien. Zo heeft de Wet van 23 maart 1815 het over veranderingen in de Grondwet en heeft het Koninklijk Besluit van 22 april 1815 het over een herziening van de Grondwet. In die paragraaf is echter evenzeer gebleken dat op verschil- lende punten is afgeweken van de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814. Zo is de Wet van 23 maart 1815 niet in overeenstemming met artikel 142 Gw 1814. Niet alle tijdgenoten zagen dit in: de Staten-Generaal vonden bijvoorbeeld dat er overeenstemming was.<sup>134</sup> Maar er waren ook tijdgenoten die het wel inzagen. Zo stelde Van Maanen al in februari 1815 dat de samenvoeging van België met Nederland zou noodzaken tot

*‘eenige verandering in en bijvoeging tot de Grondwet (...) maar (...) die verandering c.f. bij- voeging [zal] zelve nog niet, althans niet en détail duidelijk kunnen aangewezen en uitge- drukt worden, hetgeen echter volgens art. 142 der Grondwet vereischt wordt, om te kunnen komen tot het resultaat in art. 143 uitgedrukt.’<sup>135</sup>*

<sup>133</sup> Kortmann 2016, p. 24.

<sup>134</sup> Zie *Handelingen Staten- Generaal 1814-1815*, p. 230.

<sup>135</sup> Colenbrander 1909, p. 59.

En Falck, die de tekst van de Wet van 23 maart 1815 heeft opgesteld, merkt in een schrijven aan Willem I op dat hij bij het opstellen van de wet ‘den

tekst zelve der Grondwet *zoveel mogelijk* getrouw [is] gebleven'.<sup>136</sup> Hij lijkt dus evenmin uit te gaan van volkomen overeenstemming tussen de wettekst en de voorschriften van de grondwetherzieningsprocedure.

In paragraaf 4 is verder gebleken dat ook is afgeweken van artikel 145 Gw 1814. Dit artikel bepaalde dat veranderingen en bijvoegingen bij de algemene grondwet gevoegd dienen te worden. De grondwetscommissie die bij Koninklijk Besluit van 22 april 1815 werd benoemd, kreeg echter de opdracht om een gaaf ontwerp, en dus een geheel nieuwe tekst, te maken. Voor de zuidelijke provincies ligt het iets anders. In paragraaf 4 is gebleken dat in die provincies op geen enkele manier de hand is en kon worden gehouden aan de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814: die grondwet was daar nooit aangenomen. Voor de zuidelijke provincies kan daarom worden gesteld dat het al misgaat bij de eerste deelvraag. Die deelvraag moet ontkennend worden beantwoord, zodat de andere deelvragen niet meer aan de orde hoeven en kunnen komen. De gevolgen van het ontbreken van een vigerende grondwet en een grondwettelijk aangelegd procedureel kader komen misschien wel het navrantst naar voren bij de wijze waarop is gegoocheld met aantallen voor- en tegenstemmen in de zuidelijke provincies.

Het zal duidelijk zijn welke conclusie volgt uit het voorgaande. Uit de beschrijving in paragraaf 4 van de gebeurtenissen in 1815 blijkt dat voor de noordelijke provincies de derde deelvraag, en voor de zuidelijke provincies de eerste deelvraag negatief moet worden beantwoord. Het gevolg daarvan is dat er in 1815 geen sprake is van een herziening van de Grondwet van 1814, maar van het tot stand komen van een nieuwe grondwet, de Grondwet van 1815. En daarmee is in 1815 per definitie ook sprake van 'formeel-revolutionaire' rechtsvorming.

Zoals gebleken komen verschillende schrijvers tot andere conclusies.

Sommigen menen dat in 1815 sprake is van een grondwetsherziening, anderen staan een enerzijds – anderzijds benadering voor. De andere conclusies komen waarschijnlijk voort uit een minder juiste interpretatie van de aard van de formele vraag en de operationaliserende deelvragen. Twee voorbeelden van een dergelijke interpretatie moeten hier volstaan.

Van Nieuwenhove en Voermans stellen dat in 1815 de bedoeling voorlag om de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814 zoveel mogelijk te volgen, en dat in de noordelijke provincies die procedure ook op tal van punten is gevolgd. Deze bedoeling en dit op tal van punten volgen van de procedure zouden ervoor pleiten dat in 1815 een herziening van de Grondwet van 1814 heeft plaatsgevonden.<sup>137</sup> Het is moeilijk om dit standpunt, dat vooral in verband gebracht kan worden met de derde deelvraag, te volgen. De derde deelvraag kan alleen bevestigend worden beantwoord

<sup>136</sup> Colenbrander 1909, p. 63. Mijn cursivering.  
<sup>137</sup> Zie Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 79-82.

als in 1815 de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814 naar de letter is gevolgd. Dat de intentie bestond om de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814 te volgen en dat de procedure in de noordelijke provincies op tal van punten is gevolgd moge waar zijn. Het doet echter niet af aan het feit dat de procedure in de noordelijke provincies niet naar de letter is gevolgd, en aan het onvermijdelijke gevolg van dit feit: een nieuwe grondwet en formeel-revolutionaire rechtsvorming. Kortmann merkt op dat in 1815 de voorgeschreven herzieningsprocedure niet is gevolgd in de zuidelijke provincies, maar dat dit ook moeilijk kon door de problemen rond de samenvoeging van België en Nederland, en dat dit geen reden is om te betwijfelen dat in 1815 sprake is geweest van een herziening van de Grondwet van 1814.<sup>138</sup> Ook dit standpunt, dat ziet op de derde deelvraag en eraan voorbijgaat dat voor het zuiden de eerste deelvraag relevant is, is moeilijk te volgen. Het is waar dat de voorgeschreven herzieningsprocedure in het zuiden niet is gevolgd. En het is ook waar dat dit moeilijk kon, door de problemen rond samenvoeging. Daaruit dient echter een andere conclusie te volgen dan die van Kortmann. De conclusie moet zijn dat men niet toekomt aan een beantwoording van de derde deelvraag omdat het bij de eerste deelvraag al misgaat. Feit is namelijk dat de herzieningsprocedure van de Grondwet van 1814 in de zuidelijke provincies niet kon worden gevolgd omdat die Grondwet er niet was aangenomen. En ook voor het zuiden is het onvermijdelijke gevolg van dit feit: een nieuwe grondwet en formeel-revolutionaire rechtsvorming.

### Andere vragen en de Grondwetten van 1814 en 1815

De vraag kan opkomen waarom in 1814 en in 1815 is gekozen voor ‘formeel-revolutionaire’ rechtsvorming. Voor het antwoord op deze vraag zullen de gebeurtenissen van belang zijn die in respectievelijk paragraaf 1 en paragraaf 3 zijn weergegeven, en die de politieke dimensie uitmaken waar sommige auteurs aandacht aan besteden. Het gaat dan bijvoorbeeld om het machtsvacuüm dat in november 1813 is ontstaan door de terugtrekking van Franse troepen uit delen van de Hollandse departementen. En het gaat bijvoorbeeld om de landing van Napoleon te Cannes op 1 maart 1815, de proclamatie van Willem I van 16 maart 1815 die het gevolg is van die landing, en de feitelijke acceptatie van die proclamatie door de vier grote mogendheden. Het gaat het kader van deze tekst te buiten om de vraag nader te behandelen en te beantwoorden. Benadrukt moet echter opnieuw worden dat het antwoord en de politieke dimensie los staan van de beantwoording van de formele vraag.

Daarnaast kan de vraag opkomen of de Grondwet van 1815 een voorbeeld is van ‘materieel-revolutionaire’ rechtsvorming. Die vraag is niet alleen door Struycken en Oud, maar door vrij veel schrijvers beantwoord, vaak

<sup>138</sup> Zie Kortmann 2016, p. 24-25.

<sup>139</sup> Zie bijvoorbeeld Aerts 2016, p. 53 (met nadruk op de overeenkomsten in structuur tussen beide grondwetten); Alen 2016, p. 249; Van den Berg en Vis 2013, p. 214; Oud 1967, p. 35; Van Sas 1998, p. 119; Struycken 1928, p. 58.

in dezelfde trant. In veel literatuur wordt benadrukt dat de Grondwet van 1815 in materieel opzicht sterk lijkt op de Grondwet van 1814: inhoudelijk zijn er weinig verschillen tussen beide grondwetten.<sup>139</sup> Als dit klopt – of discussie over de mate van verschil mogelijk is, wordt hier in het midden gelaten – impliceert dit dat er in ieder geval in 1815 geen sprake is van ‘materieel-revolutionaire’ rechtsvorming. En het toont dat de vraag naar ‘materieel-revolutionaire’ rechtsvorming anders beantwoord kan worden dan de vraag naar ‘formeel-revolutionaire’ rechtsvorming. Maar ook hier moet opnieuw worden benadrukt dat het antwoord los staat van de beantwoording van de formele vraag.

### 6.3 Tot slot

Met het voorgaande is de concrete formele vraag beantwoord die is gesteld aan het begin van deze tekst, en – in iets andere bewoordingen – aan het begin van deze paragraaf. De Grondwet van 1815 is geen herziening van de Grondwet van 1814, maar een nieuwe grondwet. Een kwestie blijft dan nog over, die van het belang van de vraag en het antwoord.

Dit belang ligt in ieder geval niet in het verhogen van de status van de vigerende Nederlandse grondwet naar die van ‘de eerste van de generatie postrevolutionaire, restauratieve grondwetten ter wereld en de tweede nog oudste overlevende grondwet van de wereld (na de Amerikaanse Grondwet)’.<sup>140</sup> Die hogere status had de Nederlandse grondwet alleen kunnen verwerven als we nog steeds leven onder de Grondwet van 1814, en dat doen we niet.

Of de vraag en het antwoord een praktisch/juridisch belang hebben, is twijfelachtig. In veel staatsrechtelijke literatuur wordt in ieder geval gesteld dat de vraag of in 1815 een nieuwe grondwet tot stand is gekomen, praktisch, of toch in ieder geval juridisch, zonder belang is.<sup>141</sup>

Waarschijnlijk klopt dit. De vraag had enig praktisch/juridisch belang toen in de Grondwet nog enkele artikelen verwezen ‘naar het tijdstip van het in werking treden der Grondwet’.<sup>142</sup> Deze artikelen zijn echter al een tijd niet meer in de Grondwet te vinden.<sup>143</sup>

Methodologisch en wetenschappelijk belang hebben de vraag en het antwoord wel. De behandeling en beantwoording van de vraag in deze tekst tonen het belang van zorgvuldige formulering en afbakening van constitutioneel-rechtelijke vragen. Zo kan worden geprobeerd om verwarring in de behandeling en beantwoording van zulke vragen te voorkomen. En zo kan worden geprobeerd om constitutioneel-rechtelijke begrippen – in casu het begrip ‘grondwetsherziening’ – nauwkeurig te definiëren, ten einde een zo groot mogelijke terminologische precisie in het constitutionele recht te bereiken.

<sup>140</sup> Van Nieuwenhove en Voermans 2016, p. 79.

<sup>141</sup> Zie bijvoorbeeld Kortmann 2016, p. 25; Kranenburg 1958, p. 46; Struycken 1928, p. 58.

<sup>142</sup> Struycken 1928, p. 58. Zie ook Kranenburg 1958, p. 46.

<sup>143</sup> Het gaat om de artikelen 184 Gw 1972 en 185 Gw 1963. Het eerste artikel is in 1983 uit de Grondwet verdwenen, het tweede artikel in 1972.



## Literatuur

### Aerts 2016

R.A.M. Aerts, 'Het ingesleten pad. Over de betekenis van de Grondwet van 1815', in: *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatskundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, onder redactie van A. Alen, A.W. Heringa, D. Heirbout, C.J. Rotteveel Mansveld, p. 45-56, Den Haag [en Brugge] 2016

### Alen 2016

A. Alen, 'Slotwoord', in: *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatskundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, onder redactie van A. Alen, A.W. Heringa, D. Heirbout, C.J. Rotteveel Mansveld, p. 249-254, Den Haag [en Brugge] 2016

### Bannier 1936

G.W. Bannier, *Grondwetten van Nederland*, Zwolle 1936

### Van den Berg en Vis 2013

J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946*, Amsterdam 2013

### Besselink 2014

L.F.M. Besselink, 'The Kingdom of the Netherlands', in: *Constitutional law of the EU member states*, L. Besselink, P. Bovend'Eert, H. Broeksteeg, R. de Lange, W. Voermans (Eds), p. 1187-1241, Deventer 2014

### Buijs 1883

J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek, eerste deel*, Arnhem 1883

### Buijs 1887

J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek, tweede deel*, Arnhem 1887

### Colenbrander 1908

H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet. Bronnenverzameling, eerste deel, 1814*, 's-Gravenhage 1908

### Colenbrander 1909

H.T. Colenbrander, *Ontstaan der Grondwet. Bronnenverzameling, tweede deel, 1815*, 's-Gravenhage 1909

### Elzinga 1998

D.J. Elzinga, 'De betekenis van de Nederlandse Grondwet in de 19<sup>e</sup> eeuw', in: *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en politiek in Nederland, 1798-1917*, N.C.F van Sas, H. te Velde (red.), p. 80-95, Deventer 1998

**Favoreu e.a. 2015**

L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, O. Pfersmann, A. Roux, G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, 18<sup>e</sup> édition, Paris 2015

**Kortmann 2016**

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, bewerkt door P.P.T. Bovend'Eert, J.L.W. Broeksteeg, B.P. Vermeulen, C.N.J. Kortmann, zevende herziene druk, Deventer 2016

**Kranenburg 1958**

R. Kranenburg, *Het Nederlands staatsrecht*, achtste herziene druk, bewerkt met medewerking van J.L. Kranenburg, Haarlem 1958

**Lagemans 1858**

E.G. Lagemans, *Recueil des traités et conventions conclus par le Royaume des Pays-Bas avec les puissances étrangères*, depuis 1813 jusqu'à nos jours, tome premier, La Haye 1858

**Metelerkamp 1814**

R. Metelerkamp, *De regeringsvorm der Vereenigde Nederlanden, na de verheffing van prins Willem Frederik van Oranje-Nassau tot soevereinen vorst, eerste deel*, 's-Gravenhage 1814

**Van Nieuwenhove en Voermans 2016**

J. Van Nieuwenhove en W. Voermans, 'De grondwetsherzieningsprocedure in 1815 en de latere ontwikkelingen in België en in Nederland – Op het spanningsveld tussen rigiditeit en soepelheid', in: *De Grondwet van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden van 1815. Staatkundige en historische beschouwingen uit België en Nederland*, onder redactie van A. Alen, A.W. Heringa, D. Heirbout, C.J. Rotteveel Mansveld, p. 57-102, Den Haag [en Brugge] 2016

**Oud 1967**

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden I*, tweede druk, Zwolle 1967

**Oud 1970**

P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden II*, tweede druk, Zwolle 1970

**Van der Pot 1940**

C.W. van der Pot, *Handboek van het Nederlandsche staatsrecht*, Zwolle 1940

**Van der Pot 2014**

Van der Pot, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, bewerkt door prof. mr. D.J. Elzinga, prof. mr. R. de Lange, prof. mr. H.G. Hoogers, zestiende druk, Deventer 2014

**Van Sas 1998**

N.C.F van Sas, 'Onder waarborging eener wijze constitutie. Grondwet en politiek 1813-1848', in: *De eeuw van de Grondwet. Grondwet en*

*politiek in Nederland, 1798-1917*, N.C.F van Sas, H. te Velde (red.), p. 114-145, Deventer 1998

**De Savornin Lohman 1926**

A.F. de Savornin Lohman, *Onze constitutie*, vierde uitgave, Utrecht 1926

**Struycken 1928**

A.A.H. Struycken, *Het staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden*, tweede druk, bezorgd door J. van der Grinten, A.C. Josephus Jitta en A.J.N.M. Struycken, Arnhem 1928

**Van der Tang 1998**

G.F.M. van der Tang, *Grondwetsbegrip en grondwetsidee*, z.p. 1998

**Thorbecke 1841**

J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, tweede uitgave, eerste deel, Amsterdam 1841

**Thorbecke 1843**

J.R. Thorbecke, *Aanteekening op de Grondwet*, tweede uitgave, tweede deel, Amsterdam 1843