

Op de grens tussen staat en civil society

Samenwerking tussen hervormers en politici, 1840-1880

MAARTJE JANSE

Where State and Civil Society meet. Cooperation between reformers and politicians, 1840-1880

The relationship between the Dutch state and civil society in the period between 1840 and 1880 was harmonious and marked by a cooperative attitude on the part of both reformers and politicians. Before 1840, King William I had controlled associational life to ensure that his policies received support, but after his abdication, and especially after the liberal 1848 constitution, more outspoken reform organizations managed to shape policy-making. For a large part, reform organizations were still immersed in the older deferential political culture, which was intensified by the small scale of the country. Still, reform organizations could operate effectively since their members were closely acquainted with government officials. Using mainly antislavery and temperance as case studies, the article explores the cooperation between government and civil society on specific reform legislation. Finally, the question whether this period can be regarded as an early version of the 'politics of accommodation' or the 'poldermodel' is addressed and answered negatively.

In de negentiende eeuw veranderde de verhouding tussen staat en maatschappij ingrijpend.¹ Het proces dat Jan Romein de wederzijdse doordringing van staat en maatschappij noemde en dat in de twintigste eeuw tot volle ontwikkeling kwam, is terug te voeren op fundamentele negentiende-eeuwse verschuivingen. Wie deze verandering wil begrijpen doet er goed aan politieke protesten van burgers en de reactie daarop van de overheid in kaart te brengen, en wel om twee redenen. De confrontaties tussen staat en civil society, evenals de protestvormen, woorden en gebaren waarvoor burgers en overheidsactoren kozen in die confrontatie, geven inzicht in hun onderlinge verhoudingen. Daarnaast zijn deze confrontaties juist de momenten die de verhouding vormgaven en veranderden. Politiek protest is altijd een creatief moment, waarin als het ware

¹ Dit artikel bouwt voort op twee lezingen, gehouden bij de European Science Foundation expert meeting *Historical trajectories of contemporary societies: The development of civil society in Europe from the middle ages until today*, Antwerpen (2009) en bij het Graduiertenkolleg *Zivilgesellschaft in historischer Perspektive* van het Zentrum für Niederlande-Studien, Münster (2010). Met dank aan de organisatoren voor de uitnodiging en aan de aanwezigen voor hun commentaar.

de relatie tussen burger en staat steeds opnieuw wordt uitgevonden.

Doel van dit stuk is de interactie tussen staat en civil society in de periode 1840-1880 te analyseren aan de hand van voorbeelden uit de antislavernij- en drankbestrijdingsbewegingen. Eerder heb ik in mijn boek *De Afschaffers* op basis van onder meer deze case studies laten zien dat die bewegingen iets nieuws en in zekere zin revolutionairs deden: burgers weer betrekken bij de politiek.² Door echter de aard van de politieke wisselwerking tussen burgers en machthebbers centraal te stellen ontstaat een nieuw beeld en rijzen nieuwe vragen. Was de constructieve samenwerking tussen civil society en staat een typisch voorbeeld van het aloude schikken en plooiën, of misschien een vroege variant op het poldermodel? Waarom bleven protestvormen in Nederland lange tijd zo voorzichtig en beleefd? Wat zorgde ervoor dat burgers en staat in relatieve harmonie samenwerkten?

Staat en civil society

Civil society wordt vaak voorgesteld als een veld tussen individuele burger, markt en staat. Verenigingen en andere burgerinitiatieven moeten dan in dat intermediaire veld geplaatst worden, terwijl de overheidsactiviteiten zich 'daarboven' afspelen en het privéleven van de burger 'daaronder'. De markt bevindt zich op hetzelfde niveau als de civil society, maar staat er toch los van. De realiteit is natuurlijk gecompliceerder. De lijnen die in de schematische weergave lopen tussen civil society, staat, markt en privéleven verwijzen niet naar een vaste grens, maar deze zijn historisch bepaald, veranderden door de tijd heen en waren *essentially contested*, onderwerp van continue strijd. Deze bijdrage gaat vooral over de relatie tussen staat en civil society, en zal het privédomein en de markt buiten beschouwing laten.

De grens tussen staat en civil society kon opschuiven, van recht kronkelig worden, dikker of dunner. Het was niet zozeer een scheidslijn, maar eerder een grensgebied waar burgers en overheidsfunctionarissen elkaar ontmoetten en waar regelmatig schermutselingen plaatsvonden, waarna de grens soms opschoot. Staat en maatschappij vormen geen gescheiden werelden, maar zijn – juist in politiek protest en de reacties daarop – continue in contact met elkaar. Anders dan wellicht verwacht mag worden van een periode waarin de liberale ideologie van de scheiding van sferen dominant was, blijkt dat in de periode tussen 1840 en 1880 de grens tussen staat en civil society dun en doorlaatbaar was. Politieke verenigingen waren in deze decennia niet alleen succesvol in het vestigen en vergroten van hun eigen rol als critici van het regeringsbeleid, maar ook in het propageren van een grotere staatstaak. Zoals zal blijken wisten in de laatste decennia van de negentiende eeuw de leiders van pressiegroepen politici

² Maartje Janse, *De afschaffers. Publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland, 1840-1880* (Amsterdam 2007).

ervan te overtuigen dat burgerinitiatief tekortschoot in de strijd tegen verschillende misstanden. Maar zelfs rond het midden van de negentiende eeuw was er een dialoog tussen de protestbewegingen en de regering die we als relatief harmonieus en constructief kunnen karakteriseren.

De laatste decennia is er ook in de internationale literatuur meer aandacht gekomen voor de staat als belangrijke actor in de ontwikkeling van sociale bewegingen. In zijn historisch-sociologische onderzoek naar de twintigste-eeuwse burgerrechtenbeweging merkte Doug McAdam als een van de eersten op dat sociale wetenschappers en historici in hun onderzoek naar sociale bewegingen te 'movement-centric' te werk gingen: in hun studies werd de ontwikkeling van de beweging voornamelijk verklaard vanuit gebeurtenissen binnen de beweging zelf. McAdam bracht daartegen in: 'If it takes two to tango, it takes at least two to "contend".' De staat is net zo goed als sociale bewegingen continu bezig kansen en risico's in te schatten.³ Protestbewegingen worden gevormd in de dynamische interactie met de staat. Op dezelfde manier wordt de staat gevormd door dergelijke interacties. Nancy Bermeo wijst op het cruciale belang van de dynamiek tussen de verzoeken om erkenning van bepaalde bevolkingsgroepen en een positieve reactie van de staat daarop voor de vorming van een stabiele democratie.⁴ Robert Morris spreekt zelfs van een symbiose tussen civil society en de staat en roept op om die symbiose veel meer centraal te stellen in onze historische analyses.⁵

Veel internationale literatuur over civil society gaat uit van het oppositiemodel: de staat en civil society hebben verschillende belangen en voeren strijd met elkaar. Overheden onderdrukken of negeren (eisen van) groepen burgers, terwijl die burgers met een indrukwekkend arsenaal aan protestmiddelen, waaronder soms ook geweld, proberen de overheid zodanig onder druk te zetten dat deze toegeeft. In de Nederlandse geschiedenis zijn er verschillende momenten aan te wijzen dat staat en burgers tegenover elkaar stonden, en dat dit oppositiemodel herkenbaar is. Dennis Bos gebruikt de term 'barricadenmodel' als tegenhanger van het poldermodel, als hij schrijft over de vroege socialistische beweging. Dit barricadenmodel is misschien niet vaak in werking te zien geweest, op de achtergrond was het altijd aanwezig als alternatief voor het poldermodel.⁶

3 Doug McAdam, *Political Process and the Development of Black Insurgency*, (Chicago 2e herz. druk, 1999 [1982]) xiv, xxii.

4 Nancy Bermeo, 'Civil Society after Democracy: some conclusions', Philip Nord en Nancy Bermeo, *Civil Society before Democracy: Lessons from Nineteenth-Century Europe* (New York etc. 2000) 237-260, 244.

5 Robert Morris, 'Introduction: Civil society, associations, and urban places: class, nation, and culture in nineteenth-century Europe', in: Graeme Morton, Robert Morris, Boudien de Vries (eds.), *Civil society, associations, and urban places: class, nation, and culture in Nineteenth-century Europe* (Aldershot 2006) 1-16, 11.

6 Dennis Bos, 'Oproer en overleg: socialisten tussen conflic en consensus', in: Dennis Bos, Maurits Ebben en Henk te Velde (red.), *Harmonie in Holland. Het poldermodel van 1500 tot nu* (Amsterdam 2007) 152-175, 157-164; Henk te Velde, 'Het poldermodel: een introductie', in: Bos e.a. (red.), *Harmonie in Holland*, 9-29, 28.

Een andere beeldspraak die in bepaalde opzichten passender is in de negentiende-eeuwse Nederlandse context stelt 'The state "enshrines" civil society'.⁷ *Enshrine* is een moeilijk te vertalen begrip, waarvan de letterlijke betekenis is: datgene beschermen wat je heilig is. Het wil zoveel zeggen als garanderen, vastleggen, zelfs koesteren. Het herinnert eraan dat de staat ruimte bood voor en waarde hechtte aan de activiteiten van de civil society. De reden hiervoor, volgens historicus Graeme Morton: 'the liberal state has needed civil society as much as civil society needs it'.⁸ Het nadeel van deze beeldspraak is dat het een ongelijkwaardigheid impliceert, die de staat te dominant maakt in de verhouding tussen staat en civil society: de staat wijst civil society zijn plek aan en bepaalt zijn grenzen. Dit terwijl civil society op haar beurt evengoed belangrijk is voor de staat: als verschafter van legitimiteit maar ook als aanjager van debatten over de staatstaak en instigator voor staatsingrijpen. De verhouding is in principe wel ongelijkwaardig, omdat de staat het machtsmonopolie heeft, maar toch functioneert de civil society in een liberale staat in de praktijk als een autonome kracht die nauwelijks te beheersen is. Daarmee is de metafoor uiteindelijk te statisch en doet deze de interactie tussen staat en civil society onvoldoende recht.

De relatie tussen staat en civil society in de eerste helft van de negentiende eeuw

Koning Willem I beschouwde tijdens zijn regeerperiode (1813-1840) maatschappelijke verenigingen als mogelijke verlengstukken van zijn beleid. Hij deelde de verenigingen in drie categorieën in. De verenigingen die hij nuttig achtte ondersteunde hij, door het verlenen van zijn Koninklijke goedkeuring, of zelfs financieel. De verenigingen die hij ongevaarlijk achtte tolereerde hij. Het criterium hiervoor was dat deze verenigingen geen politieke of religieuze onenigheid mochten veroorzaken. De verenigingen die hij als bedreiging beschouwde onderdrukte hij actief: deze werden verboden, zoals bijvoorbeeld de Katholieke Vereeniging van Le Sage ten Broek in 1821.⁹ In 1834 werd de protestantse Afscheiding op vergelijkbare gronden vervolgd, omdat Willem I meende dat een kerkelijke afscheiding de nationale eenheid bedreigde. Ondanks het feit dat de Hervormde Kerk niet langer staatskerk was, hechtte de koning groot belang aan de symbolische waarde ervan als een samenbindende

7 Morris, 'Introduction', 11.

8 Graeme Morton, 'Civil society, municipal government and the state: enshrinement, empowerment and legitimacy. Scotland 1800-1929', *Urban History* 25 (dec. 1998) 348-367, 350.

9 Annemieke Kolle, 'Van eensgezindheid naar reveal. Verenigingen met een maatschappelijk doel tussen 1820 en 1850', *Documentatieblad Nederlandse Kerkgeschiedenis na 1800 (DNK)* 63 (dec. 2005) 30-48, 40, 47; Janse, *De afschaffers*, 68; zie ook J.A.O. Eskes, *Repressie van politieke bewegingen in Nederland. Een juridisch-historische studie over het Nederlandse publiekrechtelijke verenigingsrecht gedurende het tijdvak 1798-1988* (Zwolle 1988).

instelling.¹⁰

Het systeem van goedkeuren, tolereren of onderdrukken van verenigingen functioneerde goed, in de zin dat het disciplinerend werkte. De mensen achter de verenigingen probeerden zich over het algemeen zo te gedragen dat ze de koning geen aanstoot gaven, en liever nog: zijn goedkeuring konden wegdragen. Ondanks de aanwezige repressie kan deze relatie tussen staat en civil society worden gekarakteriseerd als harmonieus, enerzijds omdat de koning verenigingen conditioneerde om zich naar zijn idealen te gedragen en anderzijds omdat de meeste burgers harmonie nu eenmaal koesterden als maatschappelijk ideaal na de revolutionaire periode van de late achttiende en vroege negentiende eeuw. Er was weliswaar oppositie – Jeroen van Zanten heeft laten zien dat er meer oppositie was dan we tot voor kort dachten –, maar over het algemeen werden oppositie en politiek protest van burgers als onvaderlandslievend gezien en vermeden. Terwijl er in dezelfde periode bijvoorbeeld in Engeland en Frankrijk sterk radicale bewegingen opereerden, bleef de radicale beweging in Nederland klein.¹¹ Protesten, bijvoorbeeld uit de Zuidelijke Nederlanden, kozen eerder de vorm van een petitiebeweging.¹²

Pas vanaf 1840 werden er meer kritische maatschappelijke verenigingen opgericht. Aan de overwegingen van de oprichters van nieuwe maatschappijkritische verenigingen in de vroege jaren 1840 is te zien dat zij bezorgd en wellicht zelfs angstig waren voor de reactie van de regering op de nieuwe verenigingen die zij wilden oprichten. ‘Mogen wij eene maatschappij oprichten’, vroeg Jan Ackersdijck zich in 1841 af toen hij op een kladblaadje de eerste landelijke vergadering van de prille Nederlandse antislavernijbeweging voorbereidde. Het doel van een landelijke vereniging zou het ‘opwekken van den publieken geest in Nederland op het punt der emancipatie’ zijn, en daarnaast het ‘bij de regering aandringen op goede maatregelen’.¹³ Maar mocht dat zomaar?

Ackersdijck, hoogleraar Staathuishoudkunde in Utrecht, had in 1835 nog een officiële reprimande van de regering gekregen voor zijn *Bedenkingen over de korenwetten*, waarin hij kritiek uitte op de protectionistische regeringspolitiek.¹⁴ Hijzelf was van mening dat burgers hun politieke opinie mochten omzetten in activistische verenigingen. ‘Zijn wij het eens dat het wenschelijk is dat de slavernij worde vernietigd – Zoo kunnen wij ons vereenigen om met vereende pogingen dat oogmerk te bereiken.’ Maar wat precies de politiek-juridische status van zo’n vereniging was, bleef onduidelijk. ‘Verlof aan de regering vra-

10 George Harinck, ‘De vereniging als nieuwe organisatievorm binnen het Nederlandse christendom’, *DNK* 63, (dec. 2005) 8-15, 10.

11 Jeroen van Zanten, *Schielijk, Winzucht, Zwaarhoofd en Bedaard. Politieke discussie en oppositievorming 1813-1840* (Amsterdam 2004); M.J.F. Robijns, *Radicalen in Nederland (1840-1851)* (Leiden 1967).

12 I.J.H. Worst, ‘Koning Willem I. Het begin van “ons grondwettig volksbestaan”’, C.A. Tamse en E. Witte, *Staats- en natievorming in Willem I's Koninkrijk (1815-1830)* (Baarn, Brussel 1992) 56-75.

13 Universiteitsbibliotheek Utrecht (UBU), Collectie Ackersdijck, HS 1152, 165a.

14 J.T. Boschloo, *De productiemaatschappij. Liberalisme, economische wetenschap en het vraagstuk der armoede in Nederland 1800-1875* (Hilversum 1989) 37, 147.

gen om te vergaderen?’, voegde hij als laatste toe aan de lijst discussiepunten.¹⁵

Deze vraag is veelzeggend, want de juridische status van de politieke vereniging was in de periode tussen 1815 en 1848 onduidelijk. De Napoleontische Code die hier van toepassing was gaf slechts een negatieve omschrijving: verenigingen mochten niet de openbare orde verstoren. Het recht op vereniging en vergadering werd bij wet dus noch ontzegd, noch gegarandeerd. Uit de bronnen blijkt dat hoge ambtenaren, ministers en ook Koning Willem II niet goed wisten wat ze aanmoesten met de burgerinitiatieven die in de jaren na 1840 werden ontplooid. In de praktijk zetten zij de politiek van Willem I in afgezwakte vorm voort. Het netwerk van infiltranten van Minister van Maanen voorzag de beleidsmakers nog steeds van informatie over de bedoelingen en het gedrag van de zich organiserende burgers. Vooral de antislavernijbeweging werd met argusogen gevolgd.¹⁶

Het kwam echter niet tot openlijke repressie van de beweging, maar in plaats daarvan besloten de ministers de kritische burgers aan te spreken op hun verantwoordelijkheidsgevoel. De kopstukken van de beweging, die net hadden aangekondigd een aantal verschillende antislavernijverenigingen op te richten, kregen een uitnodiging om op het ministerie van Marine uit de mond van ministers Baud en Rijk de overwegingen van de regering te horen. Rijk stelde dat afschaffing van slavernij onafwendbaar was op lange termijn. Baud concludeerde in de officiële reactie op de antislavernijpetities ‘Tusschen de regering en de onderteekenaars van het adres bestaat dan ook geen verschil van beginsel’. Voorbereiding van de afschaffing hoorde echter absoluut niet tot de taak van burgers, maar tot de staatstaak. De aanwezigen werd vriendelijk doch dringend verzocht hun aangekondigde antislavernijverenigingen niet daadwerkelijk op te richten.¹⁷ De aanwezige abolitionisten gaven aan de wens van de regering gehoor. Een aantal van hen, onder wie Ackersdijck, constateerde echter ruim een jaar later dat de regering geen enkel blijk had gegeven daadwerkelijk tot actie te willen overgaan. Daarom richtten ze alsnog een vereniging op, die in de jaren 1844-1848 een antislavernijtijdschrift uitgaf.

‘Men kent elkander in dit kleine land van te nabij’: kleinschaligheid en fatsoen

De strategie van de redactie van het antislavernijtijdschrift – waarover dadelijk meer – is veelzeggend in het licht van de verhouding tussen staat en civil society en de daaraan verwante ontwikkeling van het Nederlandse protestrepertoire. In de meeste westerse landen is een ontwikkeling aanwijsbaar van politiek protest dat tot zeker halverwege de achttiende eeuw vooral lokaal georiënteerd was en geënt op traditionele protestvormen (charivari, gevelschending, ver-

15 UBU, Collectie Ackersdijck, HS 1152, 165a.

16 Janse, *De afschaffers*, 67-68.

17 Ibidem, 69.

branding van beeltenissen van machthebbers). Ergens in de decennia rond 1800 ontwikkelde zich een moderner protestrepertoire dat zich kenmerkte door indirecte protestvormen als de petitie, pressiegroep of protestdemonstratie die op machthebbers op nationaal niveau gericht waren. Protest moest zo massaal mogelijk zijn, en ondertussen uiting geven aan de respectabiliteit, toewijding en eensgezindheid van de demonstranten.¹⁸ Deze veranderingen hadden tot gevolg dat de centrale overheid en burgers sterker tegenover elkaar kwamen te staan, een beeld dat in bijvoorbeeld de Duitse en Anglo-Amerikaanse literatuur dominant is geworden. De retoriek en actievormen van burgers werden strijdbaar, met als sterkste voorbeeld de demonstratieve mars door de stad, die ondanks of juist door het gedisciplineerde marcheren altijd een implicite dreiging van fysiek geweld herbergt.

Het opmerkelijke van deze overgang in Nederland is echter dat er een vrij lange periode aan te wijzen is waarin het modernere repertoire maar half geïmplementeerd werd. De traditionele populaire protestvormen verdwenen weliswaar naar de achtergrond (ze zouden nooit helemaal verdwijnen) en petities en pressiegroepen werden belangrijker.¹⁹ Ook verschoof in veel kwesties rond het midden van de negentiende eeuw de oriëntatie van het protest van lokaal naar nationaal niveau, door hogere verwachtingen van het parlement dat na 1840 en vooral na 1848 aan invloed had gewonnen. De Nederlandse pressiegroepen hadden echter bij lange na geen massaal ledenbestand en bestonden meestal uit een paar honderd tot enkele duizenden leden. De petities konden, op een paar opmerkelijke uitzonderingen na, waarvan de Aprilbeweging van 1853 de belangrijkste is, evenmin rekenen op vele duizenden handtekeningen. De toon van de protesten bleef beleefd en een protestvorm als de straatdemonstratie ontbrak in Nederland tot 1874.

Bij nadere bestudering van Britse en Amerikaanse protestbewegingen, blijkt dat een intermediaire fase in de overgang van het protestrepertoire geen uniek Nederlands verschijnsel is. Ook in de Anglo-Amerikaanse wereld zijn in de eerste decennia van de negentiende eeuw voorbeelden te vinden van antislaverijverenigingen die in sociaal opzicht relatief elitair, in politiek opzicht relatief behoudend en in strategisch opzicht relatief voorzichtig waren.²⁰ Wel duurde in Nederland die intermediaire fase opmerkelijk lang. Pas in de laatste twee decennia van de negentiende eeuw kregen petities en pressiegroepen een werkelijk massaal karakter en kreeg politieke retoriek een scherpe, strijdbare toon. Waarom duurde die tussenfase zo lang? Bij het beantwoorden van die vraag gaat het er niet om de late 'politieke modernisering' in Nederland te benadruk-

18 Onder meer Charles Tilly, *Popular contention in Great Britain 1758-1834* (London 1995); Idem, 'Introduction to Part II: Invention, Diffusion, and Transformation of the Social Movement Repertoire', *European Review of History* 12 (2005) 2 307-320.

19 Zie Dennis Bos, *Waarachtige volksvrienden. De vroege socialistische beweging in Amsterdam 1848-1894* (Amsterdam 2001) voor de vitaliteit van het traditionele repertoire in socialistische kringen.

20 Richard S. Newman, *The Transformation of American Abolitionism: Fighting Slavery in the Early Republic* (Chapel Hill, London, 2002); Howard Temperley, 'Antislavery', in: Patricia Hollis (ed.) *Pressure from without* (London 1974) 27-51.

ken, of te stellen dat de jaren tussen 1840 en 1880 onvolkomen protestbewegingen kende – integendeel. Het doel is de historische specificiteit van de ontwikkeling naar nieuwe protestvormen te analyseren.

Met dat doel is in het Archief Ackersdijk, een rijke bron voor vroege antislavernijactiviteiten, een reconstructie te maken van de wervingsstrategie van de Utrechtse abolitionisten rond Ackersdijk. Die wervingsstrategie kan het best gekarakteriseerd worden als een politisering en uitbreiding van hun bestaande netwerken van beschaafd sociaal verkeer. Politisering verwijst naar het feit dat de Utrechtse antislavernijkring voortkwam uit het Spreekgezelschap, een besloten debatingclub die niet erg politiek van aard was, maar waar de betrokkenen al jarenlang wekelijks met elkaar debatteerden over een breed scala aan onderwerpen.²¹ De Utrechtse antislavernijactiviteiten werden tussen 1840 en 1844 op een vergelijkbare manier georganiseerd als het Spreekgezelschap: op maandagavonden kwam een handvol geïnteresseerden bijeen in een antislavernij-‘kring’ bij een van hen thuis.

Toen deze kring getransformeerd werd tot het bestuur van de Vereniging tot Uitgaaf van het *Tijdschrift tot bevordering van de kennis der Nederlandsche en vreemde koloniën, bijzonder betrekkelijk de vrijlating der slaven*, kwamen er statuten, maar de bestaande netwerken bleven cruciaal voor het werven van leden (abonnees). De redactieleden gaven geen openbare aanbevelingen door advertenties in tijdschriften, maar schreven in honderden persoonlijke brieven hun eigen netwerk aan. Lidmaatschap was uitsluitend op uitnodiging van het bestuur, of op voordracht van vijf andere leden. In het geval dat iemand uitgenodigd werd omdat die blijk had gegeven van affiniteit met het doel van de vereniging, stelde het schrijvende bestuurslid volgens de heersende etiquette zich eerst omstandig voor.

Er vond dus wel een uitbreiding van het bestaande netwerk plaats, maar die uitbreiding voltrok zich volgens de traditionele regels van de beschaafde burgermaatschappij. Met andere woorden, en dit is cruciaal om te begrijpen waarom massabewegingen in deze periode nauwelijks van de grond kwamen: men wilde niet samenwerken met anonieme medestanders. Er zijn aanwijzingen dat in de eerste helft van de negentiende eeuw, zowel in Nederland als daarbuiten, het plaatsen van de eigen naam in een lijst handtekeningen onder een petitie of ledenlijst van een vereniging gezien werd als een vorm van daadwerkelijke sociale interactie. Om die reden werd het openlijk de naam mengen met onbekenden van wie men de reputatie niet kende vermeden. Ook werd het bijvoorbeeld fatsoenlijker geacht dat mannen en vrouwen gebruik maakten van aparte ‘stamboeken’, intekenlijsten voor de drankbestrijdingsvereniging.²² Verenigingsleden en -besturen bedreven fatsoenlijke politiek. Dit was deels onbewust, als expressie van de heersende omgangsvormen in de beschaafde burgermaatschappij, deels strategie: de bewegingen moesten ontdaan worden

21 J.H. von Santen, ‘Politiek leven in de stad Utrecht rond het midden van de negentiende eeuw (1840-1860)’, *Jaarboek Oud-Utrecht* (Utrecht 1985) 110-165.

22 Jansse, *De afschaffers*, 298.

van hun revolutionaire connotatie.

De reden dat deze vorm van politiek bedrijven lange tijd mogelijk was in Nederland, is dat dit ook daadwerkelijk een klein land was, met een niet al te grote bevolking (ca. drie miljoen inwoners in 1848). Hierdoor kenden leden uit de elite en de hogere middenklassen al snel in iedere stad een aantal vooraanstaande gelijkgezinden. De kleinschaligheid van het land versterkte de cultuur van het geen aanstoot willen geven. Een buitenstaander als Marten Douwes Teenstra, die een groot aantal petities en publicaties tegen de slavernij produceerde, verzamelde geen beweging om zich heen omdat hij een te scherpe toon had en in zijn publicaties de verantwoordelijken voor het lijden van de slaven met naam en toenaam aanwees. Zijn uitgever M.H. Binger waarschuwde hem in 1844 dat hij 'regtstreeks ergernis' gaf en adviseerde hem zijn strategie te wijzigen: 'men kent elkander in dit kleine land van te nabij, om onbewimpeld te schrijven; alles moet zoo niet van nabij gezien en bewezen worden, hierdoor zoude men zich schuldig maken aan onbescheidenheid en personaliteiten'.²³ Net als in het Kamerdebat werd een persoonlijke belediging of 'personaliteit', gezien als een onfatsoenlijk vergrijp.²⁴ Vergelijkbare kritiek ontvingen de literaire aanklachten tegen het koloniale beleid van Van Hoëvell en Multatuli – ook zij waren te ver gegaan in hun persoonlijke beschuldigingen, volgens de heersende opinie.²⁵

Een andere factor die het mogelijk en daarom lange tijd wenselijk maakte om op een persoonlijke wijze pressiepolitiek te bedrijven, was de relatief kleine afstand tussen beleidsmakers en critici van dat beleid. Onder de Kamerleden die met de nieuwe grondwet van 1848 hun entree maakten in het parlement bevonden zich relatief veel kritische geesten die open stonden voor de publieke opinie omtrent verschillende kwesties. G.W. Vreede, die een van de liberale initiatiefnemers was geweest voor een nationale antislavernijbeweging in 1841 (en die in de jaren 1850 conservatief werd) merkte in zijn *De regering en de natie* (1845) op dat veel ellende en burgertwist in de vaderlandse geschiedenis voorkomen had kunnen worden als de regering tijdig naar het volk geluisterd had. Wanneer de staat niet naar de natie luisterde, zouden de twee van elkaar vervreemden. Dit maakte het volk ontvankelijk voor radicale politieke theorieën die het gevaar van een 'Staats- of Volks-volkaan' (revolutie) meebrachten.²⁶ Al in 1847 was in de kamer de waardering uitgesproken voor pressiegroepen als de Britse Anti-Corn Law League, omdat die politici het juiste pad konden wijzen als zij dwaalden.²⁷ Onder meer om die reden werd in 1848 het recht op vereniging en vergadering in de nieuwe grondwet verankerd.

²³ M.D. Teenstra, *Bijdrage tot de ware beschouwing van de zoo hoog geroemde uitbreiding des christendoms onder de heidenen in de kolonie Suriname* (Amsterdam 1844) vi.

²⁴ Jouke Turpijn, *Mannen van gezag. De uitvinding van de Tweede Kamer 1848-1888* (Amsterdam 2008) 60-61, 72-75.

²⁵ Nop Maas, "Dat boek is meer dan een boek – het is een mensch" Reacties op Max Havelaar in 1860, in: Idem, *Multatuli voor iedereen (maar niemand voor Multatuli)* (Nijmegen 2000) 7-49.

²⁶ G.W. Vreede, *De regering en de natie sedert 1672 tot 1795* (Amsterdam 1845) 3-4.

²⁷ *Handelingen Tweede Kamer 1846-1847*, Bijlagen, 349.

De positieve waardering van politiek-maatschappelijke verenigingen vanaf 1848 riep wel nieuwe vragen op. Vreede schreef in 1849 een opiniestuk over de vraag ‘Zullen de leden der Staten-Generaal mogen deelnemen aan bijzondere vereenigingen en vergaderingen van staatkundigen aard?’

Zullen zij zich met hunne vrienden in clubs of andere vergaderingen mogen beraden aangaande de gedragslijn, in de Staten-Generaal te houden? Zullen zij, door hunne ambtgenooten wederlegd of overstemd, eene vergoeding mogen zoeken in den gemakkelijken triumpf bij eene hartstochtelijke menigte? Een gevoel van kieschheid alleen zoude reeds het antwoord op die vragen geven, indien niet ook de aard [van het Kamerlidmaatschap] de natuurlijke onvereinigbaarheid van zijne gelijktijdige handelingen als *petitionaris* of *clubist* aantoonde.²⁸

Het voornaamste probleem met het actievoeren buiten de Kamer was dat het de onafhankelijkheid van het Kamerlid aantastte. Vreede pleitte dan ook voor een wettelijk verbod op petitioneren en lidmaatschap van een politieke vereniging voor Kamerleden, een verbod dat er nooit gekomen is.

De personele overlap tussen politici en buitenparlementaire critici was een reële kwestie: een aanzienlijk deel van de (bestuurs)leden van dergelijke verenigingen bestond uit hoge ambtenaren en politici. Onder de 143 leden van de Utrechtse Uitgeversvereniging waren bijvoorbeeld vijf Kamerleden en vijftien hoge ambtenaren. De Nederlandsche Maatschappij ter Bevordering van de Afschaffing der Slavernij (NMBAS), na 1853 de toonaangevende abolitionistische vereniging, telde negen parlementariërs onder haar leden, waarvan een deel in het hoofdbestuur zat. Naast een aantal liberalen betrof het vooral antirevolutionaire Kamerleden als J.W. Gefken, W. van Lynden en Æ. Mackay, terwijl G. Groen van Prinsterer voorzitter was.²⁹ Juist voor antirevolutionairen bleek de strijd tegen slavernij – eerder nog dan de strijd voor het christelijk onderwijs – belangrijk te zijn geweest voor de landelijke mobilisatie en groepsvorming.³⁰

Complementariteit en samenwerking

Rond het midden van de negentiende eeuw bestond er onder politici van verschillende richtingen grote terughoudendheid ten opzichte van staatsingrijpen. Dat werd al snel veroordeeld als ‘staatsalvermogen’, communisme, socialisme of ‘staatssocialisme’.³¹ Auteurs als Ido de Haan en Stefan Dudink hebben erop gewezen hoe in de jaren 1870 vooral de liberalen een positiever beeld van

²⁸ G.W. Vreede, *Zullen de leden der Staten-Generaal mogen deelnemen aan bijzondere vereenigingen en vergaderingen van staatkundigen aard?* (overdruk, Utrecht, 4 maart 1849).

²⁹ Janse, *De afschaffers*, 123.

³⁰ Idem, “‘Vereeniging en verlangen om vereenigd te werken’: Réveil en civil society”, in: Fred van Lieburg (red.) *Opwekking van de natie: Het Nederlandse Réveil opnieuw bekeken* (te verschijnen, 2012).

³¹ Ido de Haan, *Het beginsel van leven en wasdom. De constitutie van de Nederlandse politiek in de negentiende eeuw* (Amsterdam 2003) 193.

staatsingrijpen ontwikkelden. Hun anti-etatisme maakte langzamerhand plaats voor het idee van complementariteit: de taken van de civil society en staat vulden elkaar aan. Hieruit volgde dat de staat moest ingrijpen waar de civil society tekort schoot en vice versa.³²

Het ideaal en zelfs een praktijk van samenwerking en complementariteit is echter op verschillende plekken zichtbaar in de decennia voor 1870. In 1849 al contrasteerde Ackersdijck de nieuwe regeringspraktijk waarin de regering veel meer rekening hield met de publieke opinie met die van geheimhouding van slechts een paar jaar daarvoor.

Des Konings Ministers (...) schuwen niet meer de openbaarheid, en nodigen de burgers uit om hun gevoelens mede te deelen, en raad te geven wanneer zij meenen daartoe in staat te zijn. Men ontwaart reeds de goede gevolgen van deze verandering. Vele ambtenaren, krijgslieden, juist die het meest bevoegd zijn een oordeel uit te spreken, laten zich hooren om de Natie voor te lichten.³³

Burgers dachten constructief mee in wetgevingsprocessen door zelf wetsvoorstellen te doen of commentaar te leveren op wetsvoorstellen. In het geval van de afschaffing van slavernij bespraken de aanwezigen op de Algemene Vergadering van de NMBAS de voor- en nadelen van verschillende wetsvoorstellen. Sommige leden wilden specifieke aanbevelingen doen aan de regering namens de Maatschappij. Voorzitter Groen van Prinsterer was hier niet heel gelukkig mee, omdat het beoordelen van wetsvoorstellen de taak van parlementariërs was.³⁴ Maar zoals hij in de ogen van Vreede een dubbele rol speelde als Kamerlid annex buitenparlementair protestleider, speelden de leden van de NMBAS graag voor parlementariër.³⁵

De casus van de drankbestrijdingsbeweging versterkt nog de indruk van de groeiende verwevenheid van politiek en pressiegroep en laat in een notendop de ontwikkeling zien in het denken en de praktijk van de taakverdeling tussen staat en burger. Bij de oprichtingsvergadering van de Nederlandsche Vereniging tot Afschaffing van Sterken Drank (NVASD) in 1842 uitten verschillende aanwezigen hun skepsis over de slagingskans van een burgerinitiatief 'zonder openbare goedkeuring en medewerking van het Gouvernement'. Deze reactie is, net als de twijfels of een antislavernijvereniging wel opgericht mocht worden, te beschouwen als de erfenis van het verenigingsbeleid van Koning Willem I. Maar anderen betoogden juist, op basis van voorbeelden uit Amerika en Engeland, dat een vereniging ook zonder medewerking van de regering 'veel goeds' kon brengen.³⁶

32 Ibidem, 194.

33 Jan Ackersdijck, *Over belastingen en bezuiniging* (Utrecht 1849) 8, geciteerd in G.W. Vreede, *De Tweede Kamer. Het Ministerie* (Utrecht 1849) 6.

34 Zie voor dit debat Janse, *De afschaffers*, 122-123.

35 Voor de fascinatie van burgers voor de parlementaire cultuur en het 'parlementje spelen' in debatingclubs zie Jaap van Rijn, *De eeuw van het debat. De ontwikkeling van het publieke debat in Nederland en Engeland, 1800-1920* (Amsterdam 2010).

36 De oprichting van de NVASD in Janse, *De afschaffers*, 46-51.

De Minister van Binnenlandse Zaken, memoreerde een aanwezige, zou zelf verklaard hebben dat drankbestrijding geen zaak van de regering, maar een taak van de burgers was.³⁷ De drankbestrijders voelden hierdoor dat er ruimte was voor de oprichting van een drankbestrijdingsvereniging, die ze presenteerden als burgerplicht. Burgers moesten niet lijdzaam afwachten wat de regering zou gaan doen, maar zelf verantwoordelijkheid nemen. Bovendien, '[h]et werk der Regering is hier geheel verschillend van dat der ingezetene: beiden kunnen hetzelfde doel beoogen, maar met verschillende en van elkander onafhankelijke middelen'.³⁸

Er bestond dus een consensus tussen de hervormers en de regering dat staat en burgers eigen, specifieke taken hadden. Niettemin probeerden de hervormers van meet af aan de staatstaak uit te breiden. Voorzitter van de NVASD Willem Egeling inventariseerde beide taken systematisch in de brochure *Middelen ter beteugeling van het misbruik van sterken drank*. Burgers moesten onder meer door bijeenkomsten, nuttige geschriften en het geven van het goede (matige) voorbeeld de zaak van drankbestrijding bevorderen. Een andere belangrijke taak van burgers was het bij de overheid aandringen op maatregelen tegen drankmisbruik, wanneer dat 'voegzaam', respectvol, kon gebeuren. De regering moest volgens Egeling strafbepalingen tegen dronkenschap instellen, het aantal plekken waar drank verkocht mocht worden verminderen, kermis verbieden, en een verbod instellen op drankgebruik in overheidsinstellingen en door ambtenaren.³⁹

Rond het midden van de negentiende eeuw rekenden politici dergelijke maatregelen echter geenszins tot de staatstaak. Wel werd er vanaf de jaren 1850 ook in de Tweede Kamer regelmatig gediscussieerd over de rol die de staat kon en moest spelen in een maatschappelijk probleem als het drankmisbruik onder de bevolking. In 1855 debatteerde de Kamer over het voorstel van de conservatief Rochussen voor een parlementaire enquête naar het drankmisbruik. De uiteindelijke conclusie was dat het niet de 'roeping of plicht des wetgevers' was om 'volksondeugden te bestrijden, of de zedelijken zin der bevolking te ontwikkelen'. De NVASD kreeg van de kamerleden deze taak toebedeeld. De vereniging voelde zich echter tekort schieten in de strijd tegen drank en hoopte dat de staat zou ingrijpen voordat het te laat was.⁴⁰ De NVASD politiseerde in de jaren 1850 onder het inspirerende voorbeeld van Amerikaanse verbodswetten tegen de verkoop van sterke drank. Dit betekende dat niet persoons Hervorming, maar wetswijziging het centrale doel van de vereniging werd. De vereniging ging daarom steeds meer aandacht besteden aan parle-

37 Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, *Onderzoek: Wering van het misbruik van sterken drank* (Amsterdam 1843).

38 *Verslag van den oprichting en toestand der NVASD* (z.p. 1845) 9.

39 Willem Egeling, *Middelen ter beteugeling van het misbruik van sterken drank* (Haarlem 1842), geciteerd in K.F. Proost, *Weg en Werk van de N.V.. Een eeuw drankbestrijding* (Utrecht 1941) 25-26; *Algemeen reglement voor de NVASD vastgesteld 29 mei 1844* (z.p. z.j. [1844]).

40 Jansse, *De afschaffers*, 145-147.

Afb. 1 Jonkheer Johan Louis de Jonge (1826-1887). Afkomstig uit een vooraanstaande Zierikzeese redersfamilie die door Koning Willem I in de adelstand verheven was, was De Jonge een verenigingsman die volop in het maatschappelijke leven van Zierikzee participeerde. Zijn politieke ideeën maakten een ontwikkeling door van liberaal in antirevolutionair en hij was tussen 1875 en 1881 lid van de Tweede Kamer. Als voorzitter (1867-1887) van de Nederlandsche Vereniging tot Afschaffing van Sterken Drank speelde hij een belangrijke rol in het totstandkomen van de Drankwet (1881), waarvoor hij een onderscheiding ontving. (Anoniem geschilderd portret, collectie Gemeentearchief Schouwen-Duiveland, Zierikzee).



mentaire debatten over de kwestie, ook in populariserende volksalmanakken.⁴¹

De Tweede Kamer drong niet alleen tot de vereniging door, maar de vereniging ook tot in de Tweede Kamer, toen de conservatief Jan Heemskerk Azn (als medeoprichter van de NVASD een vooraanstaand afschaffer) minister van Binnenlandse Zaken werd. In 1875 vroeg hij J.L. de Jonge, antirevolutionair Kamerlid en voorzitter van de NVASD, een concept-Drankwet te schrijven, die onder meer het aantal verkooppunten van sterke drank zou regelen. De vereniging hield meetings over de concept-wet en publiceerde de volledige tekst ervan in haar krant. Het commentaar dat de Algemene Vergadering op het wetsontwerp formuleerde, werd in een adres aan minister Modderman van Justitie gestuurd. Modderman, een zeer hervormingsgezinde Nutsman, nam deze punten van kritiek grotendeels over in de uiteindelijke wettekst. Na adhesiebetuigingen van de NVASD, de Volksbond (een andere drankbestrijdingsvereniging) en de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, werd de wet in 1881 aangenomen.⁴²

Al was de huiver ten opzichte van staatsingrijpen verkleind, sommigen bekritiseerden de Drankwet omdat staatsinterventie burgerinitiatief zou ontmoedigen. Hendrik Goeman Borgesius, toen voorzitter van de Volksbond, was daar niet bang voor.

⁴¹ Ibidem, 139-144. Popularisering van kamerdebatten bijvoorbeeld in *De goede raadgever. Almanak voor vrienden van orde en welvaart* (1854).

⁴² Janse, *De afschaffers*, 162-167.

De voorstanders eener drankwet hebben nooit gezegd: 'Doe gij, Staat, wat wij niet vermogen, opdat wij ons van verdere bemoeiingen kunnen onthouden', maar wel hebben zij gezegd: 'In den zoo hoogst moeilijken strijd is de medewerking van alle goedgezinden, dus ook van de staatsmachten onmisbaar. Word gij, Staat, derhalve onze bondgenoot, opdat wij met beter gevolg den strijd kunnen voortzetten.'⁴³

De relatie die Borgesius hier schetst tussen staat en civil society is opmerkelijk: de staat is bondgenoot van het burgerinitiatief en niet andersom, zoals bijvoorbeeld bij Koning Willem I's poging verenigingen in te zetten als verlengde van zijn politiek. Borgesius is een interessant figuur binnen het ontstaan van een nieuw sociaal-liberaal denken over de rol van de staat. Hij was optimistisch over de kracht en vindingrijkheid van burgers om maatschappelijke problemen zelf op te lossen. Verenigingen speelden hierin een cruciale rol. De staat moest de zelfredzaamheid van burgers binnen de civil society stimuleren door randvoorwaarden te scheppen: goed onderwijs bijvoorbeeld.⁴⁴

De opmerkelijke samenwerking tussen staat en civil society bij de totstandkoming van de Drankwet werd gevierd toen in 1882, als hoogtepunt van het 40-jarige jubileumfeest van de NVASD, minister Modderman voorzitter De Jonge een hoge onderscheiding ospeldde als teken van waardering voor het werk van de vereniging. Dit huldeblijk stond niet op zich. Al in 1869 vond naar aanleiding van de afschaffing van het Dagbladzegel, waarvoor het Anti-Dagbladzegel-Verbond zich twee jaar lang intensief had ingezet, een ontmoeting plaats tussen bestuurders van die vereniging en de verantwoordelijke Minister P.P. Van Bosse, die het karakter had van een feestelijke viering van de samenwerking tussen staat en civil society. In een audientie op het ministerie boden de bestuursleden van het Anti-Dagbladzegel-Verbond een 'Adres van Dankbetuiging' aan de minister aan en vroegen hem aan de koning door te geven dat deze regeringsdaad 'hem nieuwe aanspraak geeft op de liefde zijner onderdanen'.⁴⁵ De minister ontving complimenten ('Ernstig vattet gij de zaak op; ernstig en volhardend zettet gij haar door') en er was zelfs een erepenning voor hem geslagen, al werd die op het laatste moment toch maar niet uitgereikt tot opluchting van Van Bosse – dat zou maar jaloezie opwekken.⁴⁶ Op hun beurt ontvingen de representanten van het Anti-Dagbladzegel-Verbond eerbewijs van de minister: 'Uwe vergadering, mijne heeren, heeft krachtig medegewerkt, tot het bereiken van het goede doel, dat alle vrienden van vasten en gematigden vooruitgang voor ogen hadden.' Het succes, zo herhaalde Van Bosse enkele malen, was een gevolg van de samenwerking tussen burgers en politici. Hij

43 H. Goeman Borgesius, *Drankbestrijding en drankwet. Een woord tot het Nederlandsche volk* (Haarlem 1882) 13.

44 Stefan Dudink, *Deugdzaam liberalisme. Sociaal-liberalisme in Nederland 1870-1901* (Amsterdam 1997) 77-101; Henk te Velde, 'H. Goeman Borgesius (1847-1917)' in: G.A. van der List, P.G.C. van Schie (red.), *Van Thorbecke tot Telders. Hoofdpersonen uit de geschiedenis van het Nederlandse liberalisme vóór 1940* (Assen 1993) 89-98.

45 NRC, 14 mei 1869.

46 Jansse, *De afschaffers*, 353 n.109.



Afb. 2 Gedenkmunt, geslagen ter gelegenheid van de afschaffing van het dagbladzegel (belasting op kranten) in 1869. Zowel journalist Maurits van der Lee, die de publieke opinie ten opzichte van deze kwestie sterk had beïnvloed als Minister Van Bosse, die de zaak uiteindelijk oploste worden genoemd. Van der Lee hield op het Nederlandsche Taal- en Letterkundige Congres van 1867 een meeslepende rede waardoor de zaak momentum kreeg en het Anti-Dagbladzegel-Verbond propageerde de jaren daarop succesvol wetswijziging. Van Bosse was opgelucht toen de munt in 1869 niet officieel aan hem werd overhandigd. Van der Lee kreeg na openbare intekening in 1873 een bronzen, zilveren en gouden versie van deze penning. (Karel Wiener, 1869, afschaffing van het dagbladzegel, Collectie Amsterdam Museum.)

sprak over ‘[o]nze vereende pogingen’ en reflecteerde op deze manier van samenwerken:

Ook nu had vereeniging van krachten heilzame gevolgen. Moge men het groote belang van eendragtig zamenwerken na dien uitslag wederom leeren waarden. Waar de regering steun vindt bij het verlichte deel der natie, dat zijn gevoelen op kalme en redelijke, maar daardoor zooveel te krachtiger wijze openbaart, wordt het algemeen welzijn beter bevorderd, dan door een beroep op hartstogt en nationale zwakheden of vooroordelen.⁴⁷

Rond 1880 is echter een breuk aan te wijzen in de politieke cultuur. Twee belangrijke groepen, de socialisten en antirevolutionairen, braken met de conventies dat politiek debat op een kalme, beschaafde toon gevoerd diende te worden. De eerder gelegde relatie tussen de burgerlijke beschaafde stijl en de kleinschaligheid van de protestvormen lijkt bevestigd door het feit dat de introductie van ‘onfatsoenlijke politiek’ een sterk mobiliserende werking had.⁴⁸ De emotionele toon in de politiek was minder nieuw als wel gesteld is, want

⁴⁷ NRC, 14 mei 1869.

⁴⁸ Ido de Haan en Henk te Velde, ‘Vormen van politiek. Veranderingen van de openbaarheid in Nederland 1848-1900’, *Bijdragen en mededelingen betreffende de geschiedenis der Nederlanden* (BMGN) 111 (1996) 2 167-200.

ook in de bewegingen tegen bijvoorbeeld slavernij en drankmisbruik werden er bewust pogingen gedaan lezers en toehoorders emotioneel te raken door bijvoorbeeld gebruik te maken van gruwelverhalen.⁴⁹ Een belangrijk verschil hier was echter dat het in die eerdere gruwelverhalen ging om de lijdende ander die geholpen moest worden (slaven, vrouwen en kinderen van dronkaards), terwijl in de laatste decennia van de negentiende eeuw de 'slachtoffers' en miskenden zelf erkenning en gerechtigheid gingen eisen. Juist het feit dat dit grote groepen mensen met een lagere sociaal-economische achtergrond betrof die, vooral in het geval van de socialisten, hun eigen idioom meebrachten, maakte de toon onfatsoenlijk verontwaardigd en emotioneel in de ogen van de gevestigde orde.

Het model van complementariteit en samenwerking functioneerde niet meer zo goed omdat de nieuwkomers er alle belang bij hadden de confrontatie te zoeken. De opkomst van de socialistische beweging in de laatste decennia van de eeuw is hier een goed voorbeeld van. De vroege socialistische adopteerden het eerder genoemde 'barricadenmodel' en zochten in de jaren 1870 en 1880 ostentatief de confrontatie met andersdenkenden en juist ook met het gezag. Consensus werd gezien als falen, als een zwakte. 'Daar waar vertegenwoordigers van de klassenvijand welwillend reageerden of zich toegeefelijk leken op te stellen, werd naarstig gezocht naar middelen om de dreigende overeenstemming alsnog stuk te laten lopen'.⁵⁰ Een voorbeeld hiervan is het afwijzen door radicale socialistische van de tienurendag.⁵¹

In deze decennia ontwikkelde zich het repertoire van de moderne massapolitiek volledig, met massaorganisaties, massademonstraties en massapetities. De oprichting in 1879 van de Antirevolutionaire partij luidde ook de periode van de partijpolitiek in. Partijen bleken op termijn in staat en geschikt om de emotionele appels en onfatsoenlijke mobilisatie van de massa's te kanaliseren. De disciplinerende werking van de partijen maakten dat in de twintigste eeuw het gevoel weer ging domineren dat de verschillen te beheersen waren.

Conclusie: schikken, plooiën, polderen?

De pragmatische consensuspolitiek die binnen de verzuilde overlegstructuur van de twintigste eeuw hoogtij vierde, is door verschillende politicologen en historici in de traditie geplaatst van het 'schikken en plooiën' van de Republiek. Deze praktijk zou zich in de loop van de eeuwen via de politiek van accommodatie ontwikkelen tot het poldermodel.⁵² Er is kritiek op deze zienswijze, al was

49 Zie ook Maartje Janse, 'Representing distant victims. The emergence of an ethical movement in Dutch colonial politics, 1840-1880', *BMGN*, te verschijnen.

50 Bos, 'Oproer en overleg', cit. 164.

51 Vliegen, *Dageraad der volksbevrijding*, ...

52 Den Hartog, "'Stille politiek'", 189; Dirk Jan Wolffram en Nico Randenraad, 'De Nederlandse bestuurscultuur in historisch perspectief', in: Frans Hendriks en Theo Toonen (red.), *Schikken en plooiën. De stropiger staat bij nader inzien* (Assen 1998) 35-49.

het alleen maar omdat die discontinuïteiten als het revolutietijdperk negeert.⁵³ Toch blijft de indruk bestaan dat het grootste deel van de negentiende eeuw, vooral de eerder besproken intermediaire fase in de ontwikkeling van het protestrepertoire, goed past in de traditie van schikken en plooien en als een soort poldermodel-avant-la-lettre gezien kan worden. Op basis van de casussen hier gepresenteerd kunnen daar wel enkele bezwaren tegen ingebracht worden.

De politiek van de verzuiling wordt traditioneel getypeerd als accommodatiepolitiek, onder meer door politicologen Lijphart en Daalder. Door nieuwkomers enigszins tegemoet te komen, wisten elites ze in te kapselen in het systeem. Constructief overleg in achterkamertjes stelde ze in staat de fundamentele verschillen tussen hun achterbannen te overbruggen, waardoor het politieke systeem goed bleef functioneren. Van accommodatie van de politieke protesten kunnen we in de periode 1840-1880 echter niet spreken, simpelweg omdat degenen die de politieke claims uitten voor het belangrijkste deel zelf deel uitmaakten van de elite die het land bestuurde. De personele overlap tussen leiders van pressiegroepen en kamer- en kabinetsleden die na 1848 opvalt, verklaart voor een deel waarom politici buitenparlementair protest serieus namen. Een ander deel van die verklaring is te vinden in de beschaafde toon van de protesten. Wie protesteerde in de periode 1840-1880 deed dat over het algemeen bewust op een toon en met actiemiddelen die serieus genomen zou worden. Nederlandse antislavernijactivisten sloegen bijvoorbeeld de raad van Britse abolitionisten om massapetities te organiseren in de wind. Ze vreesden dat dat in Nederland averechts zou werken, omdat het hun aanzien zou schaden.⁵⁴ Protest van buitenstaanders, op minder beschaafde toon geuit, werd meestal simpelweg genegeerd. Pas toen het massale 'onfatsoenlijke' protest na 1880 niet langer te negeren was, werd accommodatie een optie.

Van een vroege variant op het poldermodel is ook geen sprake, omdat het hier niet om besloten achterkamertjesoverleg van belanghebbenden gaat, maar om open debat tussen betrokken burgers en politici. De term poldermodel maakte opgang in de jaren 1990 en verwijst naar het geïnstitutionaliseerde overleg tussen bijvoorbeeld werkgevers en werknemers in grote overlegorganen, als Stichting van de Arbeid (1945) en de Sociaal-Economische Raad (1950). Typerend voor het bereiken van consensus binnen het poldermodel was het besloten karakter van de onderhandelingen – in zekere zin een depolitisering van de belangenstrijd. Daarmee greep het poldermodel terug op het tegen elkaar uitspelen van tegengestelde politieke eisen zoals dat in het verzuilde bestel gebeurde. De Pacificatie van 1917 is hiervan wel het bekendste voorbeeld: de invoering van het algemeen kiesrecht (een wens van de socialisten) en de financiële gelijkstelling van bijzonder onderwijs (een wens van de confessionelen) werden tegen elkaar uitgewisseld.

Minister-President Cort van der Linden, die de Pacificatie van 1917 in goe-

53 Wolffram en Randenraad, 'De Nederlandse bestuurscultuur', 39-41.

54 Janse, *De afschaffers*, 78-79.

de banen had geleid, stelde dat de openbare behandeling van wetsvoorstellen leidde tot 'strijd van beginselen, dat men twist over formules, dat men weer de hartstochten ontketent', kortom: tot mislukking. 'Maar wanneer men binnenskamers, gezamenlijk om de groene tafel gezeten, zich de zaak praktisch voorstelt, (...) dan zal het niet zoo moeilijk zijn te komen tot een formulering, die voor allen acceptabel is'.⁵⁵ In kwesties als slavernij en drankbestrijding protesteerden echter burgers die zich zorgen maakten om de slachtoffers, maar ook om de reputatie en vitaliteit van de natie. Ze waren geen direct belanghebbenden, en daarmee was het type overleg fundamenteel anders van aard dan dat tussen politieke partijen of sociale partners later. Het ging hier niet om belangenstrijd, maar om principes, om de koers van het land, om de vraag in hoeverre moraliteit en religie een rol speelden in de Nederlandse politiek. Deze vragen werden openbaar behandeld. Uiteindelijk bleken politici, zelf ook vaak bezorgde burgers, gevoelig voor de argumenten die in dit publieke debat naar voren waren gebracht.

Harmonie, beschaafd debat en beschaafd sociaal verkeer waren idealen van de burgerlijke cultuur die in deze decennia zijn hoogtijdagen vierde.⁵⁶ Ze verwijzen daarmee naar de normatieve kant van civil society. Eerder heb ik in dit tijdschrift al betoogd dat civil society als historisch fenomeen zich niet veel gelegen liet liggen aan civil society als normatief concept. Er waren natuurlijk ook hervormers met een afwijkende sociale achtergrond of met een heftiger stijl, maar die vielen uit de toon en konden kritiek verwachten.⁵⁷ De praktijk voldeed niet altijd aan een dominant ideaal, maar de fictie van een ongedeelde en harmonieuze beschaafde burgermaatschappij kon worden opgehouden zolang er niet te veel dissonanten klonken.⁵⁸

Misschien zijn er ook wel meer continuïteiten aan te wijzen dan op het eerste gezicht lijkt. Remieg Aerts merkte op in een recent stuk over de relatie tussen civil society en democratie in Nederland dat in het verzuilde bestel de overheid niet meer was dan een 'partner' in een complex samenwerkingsverband van werkgeversorganisaties, vakbonden, diverse raden, verenigingen en federaties.⁵⁹ Dit roept Goeman Borgesius' voorstelling in herinnering van een hervormingsproject waarin de staat niet meer is dan een 'bondgenoot' van de civil

55 HTK, 10 december 1913, 727, geciteerd in Johan den Hartog, "Stille politiek" en de pacificatie van 1917", in: Bos e.a. (red.), *Harmonie in Holland*, 176-193, 177.

56 Remieg Aerts en Henk te Velde, *De stijl van de burger. Over Nederlandse burgerlijke cultuur vanaf de middeleeuwen* (Kampen 1998); Joost Kloek en Karin Tilmans (red.), *Burger. Een geschiedenis van het begrip 'burger' van de Middeleeuwen tot de eenentwintigste eeuw* (Amsterdam 2002).

57 Maartje Jansé, 'Towards a history of civil society', *DNE* 32 (2008) 2 104-121; Idem, 'De balanceerkunst van het afschaffen. Maatschappijhervorming beschouwd vanuit de ambities en de respectabiliteit van de negentiende-eeuwse afschaffer', *DNE* 29 (2005) 1 28-44.

58 Zie voor een vergelijkbare redenering over de public sphere, die conceptueel nauw verweven is met civil society, Harold Mah, 'Phantasies of the public sphere. Rethinking the Habermas of historians', *Journal of Modern History* 72 (2000) 1 153-182.

59 Remieg Aerts, 'Civil Society or Democracy? A Dutch Paradox', in: Klaas van Berkel and Leonie de Goei (eds.), *The International Relevance of Dutch History*, Special Issue of the *BMGN*, 125 (2010) 2-3 209-236, 233.

society-actoren. Wat verder opviel aan de totstandkoming van de Drankwet van 1881 was dat die door politici van verschillend signatuur en door verschillende maatschappelijke organisaties gesteund werd. Hetzelfde zien we bij de Zedelijkheidswet van 1911, die – om uiteenlopende redenen – door zowel de socialisten, liberalen als antirevolutionairen gesteund werd, waarbij verschillende pressiegroepen eveneens hun steun uitspraken.⁶⁰ In plaats van dergelijke processen te zien als voorbeeld van een ruggesraatloze consensuspolitiek, zouden ze ook kunnen worden opgevoerd als bewijs van het goed functioneren en de efficiëntie van het politieke systeem. Onder meer het Britse voorbeeld toont dat felle sociale bewegingen geen garantie zijn voor een snelle oplossing van politieke problemen.⁶¹

Om de politieke geschiedenis van de negentiende eeuw te schrijven moeten we twee paradigma's loslaten: dat van de verzuiling met zijn gedepolitiseerde overleg tussen partners, en dat van de klassieke emancipatiebewegingen, dat staat en civil society teveel in oppositie tegenover elkaar plaatst. In plaats daarvan hebben we verhalen nodig waarin zowel staat als civil society serieus genomen worden en waarin juist de dynamiek tussen beiden centraal staat. In de decennia rond het midden van de negentiende eeuw namen burgers op voorzichtige maar besliste wijze initiatief om in de ruimte die in 1840 en 1848 was ontstaan nieuwe eisen te formuleren aan hun politieke leiders. Uiteindelijk resulteerde dit in meerdere wetten, die op initiatief en aandringen van verenigingen de staat gelegenheid boden dieper in te grijpen in het leven van de burgers. De staat doordrong de maatschappij vaak op uitnodiging van burgers.

*Maartje Janse, Instituut voor Geschiedenis, Universiteit Leiden,
m.j.janse@hum.ledenuniv.nl*

⁶⁰ Petra de Vries, *Kuisheid voor mannen, vrijheid voor vrouwen. De reglementering en bestrijding van prostitutie in Nederland 1850-1911* (Hilversum 1997); Henk te Velde, 'Zedelijkheid als ethiek en seksueel fatsoen. De geschiedenis van een Nederlands begrip' in: Remieg Aerts en Klaas van Berkel (red.), *De pijn van Prometheus. Essays over cultuurkritiek en cultuurpessimisme* (Groningen 1996) 198-218.

⁶¹ Zie ook Henk te Velde, 'Politieke cultuur, verenigingen en sociabiliteit', *DNE* 28 (2004) 3 193-205, 201-202.