

IN DIT HUIS



IN DIT HUIS

TWEE EEUWEN TWEEDE KAMER

ONDER REDACTIE VAN REMIEG AERTS, CARLA VAN BAALEN, JORIS ODDENS,
DIEDERIK SMIT EN HENK TE VELDE

BEELDREDACTIE EVELINE KOOLHAAS-GROSFELD

BOOM

© 2015 DE AUTEURS

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever
without the written permission of the publisher.*

De uitgever heeft getracht alle rechthebbenden van de illustraties te achterhalen. Mocht u desondanks menen dat uw rechten niet zijn gehonoreerd, dan kunt u contact opnemen met Uitgeverij Boom.

ONTWERP OMSLAG EN BINNENWERK: Bart van den Tooren

Afbeelding pagina 2: de fontein op het Binnenhof. Foto Stokvis, ca. 1975

ISBN 978 90 895 3199 5

NUR 680

WWW.UITGEVERIJBOOM.NL

INHOUD

9 **VOORWOORD**

In de Tweede Kamer gaan traditie en moderniteit hand in hand

ANOUCHKA VAN MILTENBURG

13 **TWEEHONDERD JAAR TWEDE KAMER**

Ter inleiding

REMIEG AERTS, CARLA VAN BAALEN EN HENK TE VELDE

DEEL 1: ASPECTEN

37 **EEN OUD TONEEL, EEN NIEUW DECOR**

De huisvesting van de Tweede Kamer in historisch perspectief

DIEDERIK SMIT

65 **REPRESENTERENDE HET NEDERLANDSE VOLK**

De samenstelling van de Tweede Kamer

BERT VAN DEN BRAAK

91 **DE CENTRALE POSITIE VAN DE TWEDE KAMER**

De parlementaire kerntaken sinds 1814

PAUL BOVEND'EERT

119 **DE ANDERE KAMER**

De verhouding tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer

BERT VAN DEN BRAAK

139 **NORMALISERING VAN DE TWEDE KAMER?**

Een internationale vergelijking

RUDY B. ANDEWEG

167 **STATEN-GENERAAL EN PARLEMENT**

De welsprekendheid van de Tweede Kamer

HENK TE VELDE

193 **IN DIENST VAN DE KAMER**

De ambtelijke ondersteuning van de volksvertegenwoordigers

CARLA VAN BAALEN EN ERIE TANJA

223 **KONINGIN DER AARDE IN HET PARLEMENT**

Twee eeuwen journalistiek rond de Tweede Kamer

HUUB WIJFJES

DEEL 2 : ONTWIKKELINGEN

253 **ZOEKEN NAAR EENDRACHT**

Parlementaire vertegenwoordiging in Nederland tot 1815

JORIS ODDENS

1815-1848

279 **ONDER KONINKLIJKE VOOGDIJ**

De Tweede Kamer vindt haar plaats binnen de constitutionele monarchie

INEKE SECKER

305 1848-1887

VAN HERENSOCIËTEIT TOT CENTRUM VAN DE MACHT

Hoe waardige oppositie en de vertrouwensregel gestalte kregen

JOUCHE TURPIJN

329	1887-1917 DE KAMER KRIJGT DE KIEZER IN BEELD <i>De uitbreiding van het kiesrecht en de komst van politieke partijen</i> ERIE TANJA
355	1918-1940 BEKRITISEERD INSTITUUT IN EEN VERZUILDE CONTEXT <i>De Tweede Kamer tussen pacificatie en wereldoorlog</i> ALEXANDER VAN KESSEL
383	1945-1982 VAN HET DORP VAN ROMME NAAR HET GROTE BEDRIJF VAN VONDELING <i>Professionalisering van het democratisch proces</i> ANNE BOS EN JOHAN VAN MERRIËNBOER
409	1983-2015 TUSSEN TRADITIE EN MODERNISERING <i>De Tweede Kamer op het breukvlak van de eenentwintigste eeuw</i> CARLA HOETINK
439	SLOTBESCHOUWING IEMAND MOET HET DOEN <i>Tweehonderd jaar beeld en zelfbeeld van de Tweede Kamer</i> REMIEG AERTS
469	<i>Noten</i>
493	<i>Overzicht van de vignetten</i>
494	<i>Lijst met afkortingen</i>
495	<i>Illustratieverantwoording</i>
496	<i>Bibliografie</i>
513	<i>Personalia</i>
514	<i>Namenregister</i>



VOORWOORD

IN DE TWEEDE KAMER GAAN TRADITIE EN MODERNITEIT HAND IN HAND

ANOUCHKA VAN MILTENBURG

Als de lucht boven het Binnenhof helder blauw kleurt en het zonlicht door de (wandel)gangen dwarrelt, is er in Nederland geen mooiere plek te vinden dan de Tweede Kamer. Buiten kopen toeristen ansichtkaarten of eten een ijsje op een bankje naast de fontein. Binnen lopen groepen scholieren rond, die elkaar grappend aanstoten maar stiekem toch onder de indruk zijn van al die bekende gezichten. Het is niet zo gek dat de Tweede Kamer de op-een-na grootste trekpleister van Den Haag is. Alleen Madurodam heeft jaarlijks meer bezoekers – en ook die bezoekers zien het Binnenhof, zij het in miniatuurformaat. Het Nederlandse parlement ademt geschiedenis. De Ridderzaal, Binnenhof 1A met de Erelijst voor Gevallenen, de Rooksalon en de Oude Zaal, maar ook de fractiekamers en de (relatief) nieuwe plenaire vergaderzaal; als de muren hier konden praten, zou dit boek tientallen vervolgen krijgen.

Maar hoe historisch en mooi het Binnenhof ook is, het is vooral een plek waar besluiten worden genomen, die raken aan het dagelijks leven van bijna zeventien miljoen Nederlanders. Het is het centrum van onze parlementaire democratie, een plaats die symbool staat voor een vrije, open en tolerante samenleving, geënt op fundamentele rechten als de vrijheid van meningsuiting, onafhankelijke rechtspraak en het gelijkheidsbeginsel. In een wereld waarin veel mensen het zonder deze basis

De voorzittersstoel in de oude
vergaderzaal

Foto AD, 1978

moeten stellen, is het van belang dat we ons realiseren wat een verworvenheid het eigenlijk is om dit jaar het tweehonderdjarig bestaan van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal te mogen vieren.

Op 16 oktober 2015 is het precies twee eeuwen geleden dat de eerste Verenigde Vergadering in het huidige Nederland en de eerste vergadering van de Tweede Kamer plaatsvonden.

Wat ik zo bijzonder vind aan het stelsel dat toen is geïntroduceerd, is dat het in de kern met zijn tweekamerstelsel, vertegenwoordigend principe en grondwet hetzelfde is gebleven, en tegelijkertijd heeft bewezen dynamisch en adaptief te zijn. In 1848 voegden Johan Rudolf Thorbecke c.s. er de ministeriële verantwoordelijkheid en rechtstreekse verkiezingen aan toe, in 1917-1919 werden algemeen kiesrecht en evenredige vertegenwoordiging ingevoerd. In retrospectief kunnen we zeggen dat er een solide basis was gelegd, die ons de ruimte geeft om telkens weer te reageren op maatschappelijke en politieke veranderingen. Het maakt niet uit waar mensen over praten, wat hen bezighoudt, welke kansen en bedreigingen ze zien; het Kamerwerk sluit altijd aan bij wat er leeft op straat, bij waar media over berichten, bij gesprekken bij de koffieautomaat en bij trending topics op Twitter. Het mondelinge vragenuur en de Regeling van Werkzaamheden worden bepaald door signalen van buiten het Binnenhof. Als er onvrede heerst of zorgen zijn, is dat direct voelbaar in de inhoud en toon van het debat. Als die onrust samenvalt met verkiezingen, kan er een aardverschuiving plaatsvinden in ons politieke landschap – maar aan het onderliggende systeem verandert niets. Het doet er ook niet toe hoeveel partijen er in de Kamer zijn vertegenwoordigd. Het systeem van evenredige vertegenwoordiging maakt dat alle stemmen die klinken in de samenleving, ook een plek krijgen in het politieke discours. De pluriformiteit die je ziet op straat, wordt weerspiegeld in onze plenaire vergaderzaal. Er is volop ruimte voor minderheidsstandpunten, en de oppositie speelt een rol van betekenis. Want die ene stem, ook de stem van die ene kleine partij, kan doorslaggevend zijn.

Als voorzitter, maar eigenlijk vooral als volksvertegenwoordiger, ben ik daar trots op; ik ben trots op ons oude systeem, dat zich zo gemakkelijk voegt naar de heersende tijdgeest. Het is het ultieme bewijs dat traditie

en moderniteit niet op gespannen voet staan, maar juist hand in hand (kunnen) gaan. In de bijdragen in dit boek is die waardering er ook, al is het vaak impliciet. In het licht van de tweehonderdste verjaardag van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal, vind ik het belangrijk de kracht van ons politieke systeem – feitelijk de drager onder het Kamerwerk – te expliciteren. Het is de rode draad die alle analyses, observaties en anekdotes in dit boek met elkaar verbindt.

Een boek dat er moest komen. Gek genoeg was er nog geen geschiedschrijving van de Tweede Kamer als instituut. Ik ben blij dat die leemte nu is gevuld. *In dit Huis* vertelt en verankert het verhaal van de mooiste plek in Nederland – zelfs op oer-Hollandse grijze dagen. Nadrukkelijk niet als eindstation, maar als tussenbalans. Want als ik ergens van overtuigd ben, is het dat onze parlementaire democratie, met het fundament dat Thorbecke in 1848 legde, nog een lange toekomst voor zich heeft.

ANOUCHKA VAN MILTENBURG

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal



TWEEHONDERD JAAR TWEDE KAMER

TER INLEIDING

REMIEG AERTS, CARLA VAN BAALEN EN HENK TE VELDE

Wie aan de Tweede Kamer denkt, ziet Den Haag en het Binnenhof voor zich. Toch vond de eerste vergadering van de moderne Staten-Generaal niet daar plaats, maar in Brussel. Sinds 1815 omvatte het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden zowel de provincies van de oude Republiek als de voormalige Oostenrijkse Nederlanden en het prinsbisdom Luik, het latere België. Op donderdag 21 september 1815 kwamen de beide Kamers van de Staten-Generaal om halftien in de ochtend bijeen in het stadhuis van Brussel voor een Verenigde Vergadering, gevolgd door een inhuldigingsplechtigheid waarin koning Willem I de eed aflegde op de grondwet. Dat de Staten-Generaal voortaan uit twee Kamers zouden bestaan, was bepaald in de nieuwe grondwet. In de Eerste Kamer kregen hoge notabelen zitting, die door de koning voor het leven benoemd werden. De Tweede Kamer was bedoeld als vertegenwoordiging van ‘de natie’. Voor de eerste zittingstermijn had de koning ook deze Tweede Kamer zelf samengesteld, maar voortaan zouden de leden worden gekozen, door een klein stemgerechtigd deel van de bevolking.

Op die 21e september 1815 ontving een commissie van in- en uitgeleide uit beide Kamers de koning aan de voet van de trap van het stadhuis en begeleidde hem tot aan de troon in de vergaderzaal. Vooraf gingen hofdig-

De vergaderzaal tijdens
het voorlezen van de
regeringsverklaring door
minister-president Jan de
Quay, 26 mei 1959

Fotobureau Meyer

nitarissen, grootofficieren van het Koninklijk Huis en dragers van de rijksstandaard en het rijkszwaard. Vervolgens sprak de koning de vergadering van Edel Mogende Heren toe. Hij sloot direct aan bij de laatste bloeitijd die de Nederlanden gezamenlijk hadden beleefd, onder keizer Karel v, drie eeuwen eerder. Min of meer terloops maakte hij duidelijk wat hij van de Staten-Generaal verwachtte: eensgezindheid en medewerking bij ‘den gewichtigen pligt die mij te beurt valt’. De beide Kamers representeerden samen het land. ‘Die Natie, voor het eerst in haar geheel vertegenwoordigd, heeft het oog op uwe handelingen’, waarschuwde de vorst. De voorzitter van de Eerste Kamer, graaf De Thiennes de Lombise, had de eer de toespraak van de koning te mogen beantwoorden. Ook hij liet geen twijfel bestaan over het monarchale karakter van de nieuwe staat: ‘De Staten-Generaal van Uw Koninkrijk brengen aan de voeten Uwer Majesteit de betuigingen over van hunne eerbied en van hunne onbegrensde verknochtheid.’¹

De eerste afzonderlijke vergadering van de Tweede Kamer in Den Haag was op maandag 16 oktober 1815. Het was halfelf in de ochtend toen de 52 aanwezige heren zich onder het tijdelijk voorzitterschap van jonkheer Van Lynden van Hoevelaken verzamelden. Hun vergaderzaal was de voormalige balzaal van de in 1795 gevluchte stadhouder Willem v. In deze zaal had van 1796 tot 1801 ook het eerste parlement, de Nationale Vergadering van de Bataafse Republiek, zijn zittingen gehouden. Van de leden van de nieuw ingestelde Tweede Kamer was er maar één die nog deel had uitgemaakt van dat parlement uit de revolutietijd. Met het herstel van de nationale onafhankelijkheid en de terugkeer van het huis van Oranje in november en december 1813 was een streep gezet onder de Bataafs-Franse periode, die was geëindigd met totale inlijving bij het keizerrijk van Napoleon.

De eerste Haagse vergadering was kort. Het enige agendapunt was een uitnodiging aan de Eerste Kamer om opnieuw in verenigde zitting bijeen te komen voor de officiële opening van het zittingsjaar 1815-1816 door koning Willem I. Om één uur arriveerde de vorst met zijn gevolg in de vergaderzaal. Wederom begeleid door een commissie van Eerste en Tweede Kamerleden nam hij plaats op de troon. Omringd door de ministers, staatsraden, departementshoofden, grootofficieren en andere hoogwaardigheidsbekleders sprak hij de Staten-Generaal van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden toe.

De eerste troonrede besteedde niet veel woorden aan de taak van de nieuwe volksvertegenwoordiging. Willem I begon direct met beleidszaken.

Die stonden, nog pas een paar maanden nadat Napoleon bij Waterloo definitief verslagen was, in het teken van de landsdefensie en de financiering daarvan. Wel sprak de koning de hoop uit dat de vrede de wetgever eindelijk de gelegenheid zou geven zich te wijden aan zijn eigenlijke taak, namelijk ‘aan de verbetering van tucht en zeden, aan de uitbreiding van het openbaar onderwijs, aan de doelmatige hervorming van het armbestuur’. Ook de handel zou weer kunnen opbloeien.

Aan het slot van zijn toespraak schetste de koning toch nog hoe hij de samenwerking met de Staten-Generaal zag en wat hij van deze instelling verwachtte:

Onder den bijstand der Goddelijke Voorzienigheid, zal ik met onafgebroken ijver en regtvaardig jegens allen in de mij opgelegde pligten volharden. Uwe medewerking in het daarstellen der algemeene bepalingen, maakt U tot getuigen en tot borgen tevens van de zuiverheid der bedoelingen van 's Lands regering. Bezigt den invloed dien deugden en kundigheden U verzekeren, en dien uwe vrijmoedige en eendragtige behartiging van het volksbelang nog gaat versterken, om allerwege de kalmte in de gemoederen te onderhouden. En dat er weldra niemand Onzer landgenooten zij, die niet in een vol vertrouwen op zijne Vertegenwoordiging en op zijnen Koning, zich aan het genot der voordeelen overgeve, die de staatswet duidelijk en onherroepelijk aan zijne burgers verzekert.

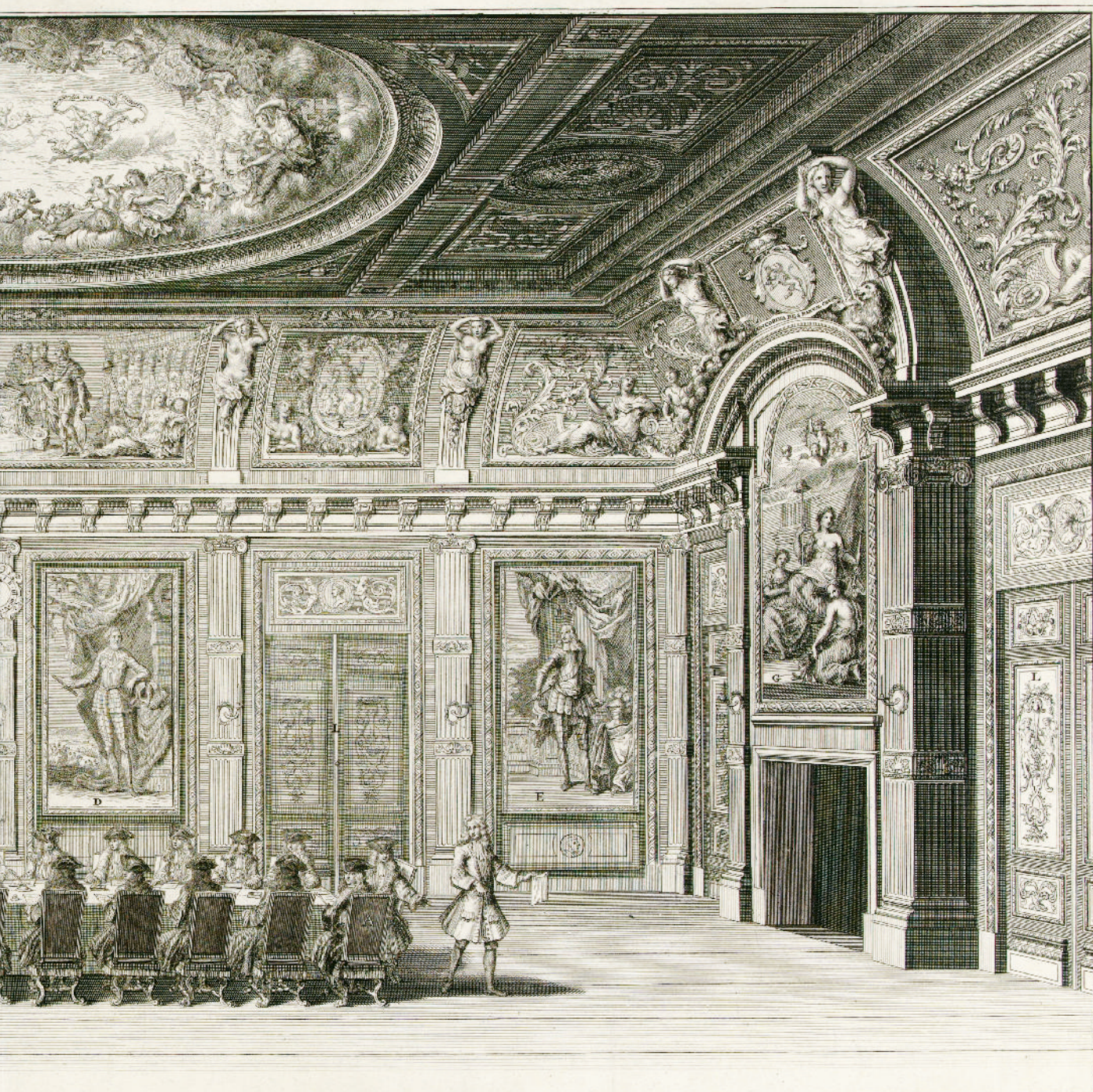
De koning regeerde; de volksvertegenwoordiging steunde hem in principe in dat wetgevingsproces, verleende er draagvlak aan en bevorderde daardoor de rust en orde in de samenleving. Zo was het in 1815 bedoeld. Dat bleek ook uit de plechtige toespraak van De Thiennes de Lombise, na het vertrek van de koning. De voorzitter sprak de vergadering in het Frans toe, omdat dat de taal van de aristocratie was en zeker van de Belgische leden. Hij refereerde aan het gezamenlijke verleden van de Nederlanden en aan Filips de Goede, de Bourgondische hertog die in 1464 voor de eerste keer de algemene Staten van de Nederlanden bijeen had geroepen. Vergeten waren de tussenliggende eeuwen. Onder de Oranjemonarchie maakten de Nederlanden een nieuwe start.

Onze ijver, Mijne Heeren, en onze zorgen, zullen zijne pogingen ondersteunen; wij zullen door de stipste [sic] naauwkeurigheid



TREVES-KAMER VAN HAAR HOOG MOG. DE STA

A. Zittinge der Heeren in 't Congres. B. WILLEM DE I. Prins van Oranje. C. Prins MAURITS. D. Prins FREDERIK HENRIK. E. Prins WILLEM DE
H. Plat-fond, vertoonende de eendragt in 't midden der zeven Provinciën. I. De Gedeputeerden der Provinciën, onder de gedaante van zeven Oorlogs-her



ATEN GENERAAL DER VEREENIGDE NEDERLANDEN.

II. F. Schoorsteen-stuk, verbeeldende WILLEM DEN III. Koning van Groot-Brittannië. G. Schoorsteen-stuk, verbeeldende de Eendragt, Vrede en Vryheid.
 en, de Unie en Bondgenootschap aangaande tot handhaving van den Godsdienst en Vryheid. K. De vier deelen der Werreld. L. De zes deuren van de Zaal.

Vorige pagina's:

**De Trêveszaal met een
vergadering van de oude
Staten-Generaal**

Prent door J.C. Philips,
ca. 1730

bij het onderzoek en de behandeling der zaken, bewijzen dat de Koning en Zijne volken nooit te vergeefs op ons zullen staat maken.²

Toch waren deze plechtige zittingen in de herfst van 1815 niet helemaal het begin van de moderne Staten-Generaal. De eerste bijeenkomst had ruim een jaar eerder plaatsgevonden, op maandag 2 mei 1814, toen nog onder de grondwet van 1814 en in een stelsel met maar één Kamer. Deze eerste Staten-Generaal waren door de koning benoemd en vergaderden in de historische Trêveszaal, de officiële ontvangstzaal ten tijde van de voormalige Republiek. Er was meer dat aan het verleden herinnerde. De leden waren per provincie benoemd en namen provinciegewijs hun plaatsen in. Willem I had ook toen de vergadering toegesproken:

Met ongeduld heb ik het oogenblik te gemoet [ge]zien, waarop ik een gedeelte van het gezag, dat gebiedende omstandigheden mij genoopt hebben te aanvaarden, op eene geregelde wijze zoude kunnen overlaten aan de vertegenwoordigers der geheele natie.

Want er was veel te regelen: de landsverdediging, het economisch herstel, het rechtsstelsel, de buitenlandse betrekkingen. Na deze rede vertrok de koning naar zijn paleis. Daar kreeg hij later die dag bezoek van de hele Staten-Generaal, na een plechtige toer door de straten van Den Haag, 'in koetsen, voorafgegaan door twee kamerbewaarders en zes boden met ongedekte hoofden' en begeleid door een militaire erewacht. De vergadering kwam de koning medelen dat zij zich geconstitueerd had en bracht hem 'hare eerbiedige hulde', die 'door Z.K.H. op het minzaamst beantwoord' werd. Daarna keerde het gezelschap terug naar de Trêveszaal en ging over tot het vaststellen van een Reglement van Orde.³

Zo is in Nederland de moderne parlementaire geschiedenis begonnen. Het parlement was als instelling op diverse manieren verbonden met het verleden. De naam Staten-Generaal en de manier van vergaderen in de eerste periode herinnerden aan de eeuwen van de Republiek en aan de standenvergadering van de Bourgondische late Middeleeuwen. Maar de oude Staten-Generaal waren een vergadering van de vertegenwoordigers van de soevereine provincies geweest. De nieuwe instelling

was bedoeld als een nationale volksvertegenwoordiging en dat was een verworvenheid uit de revolutietijd. Naar het model van het Britse parlement en van de Amerikaanse en Franse parlementen was in 1796 de Nationale Vergadering ‘representerende het Bataafse Volk’ geconstitueerd.

De Staten-Generaal van 1814-1815 waren een product van de Restauratietijd, die volgde op de ontbinding van het napoleontische keizerrijk. Na 1815 ontstonden in veel Europese landen monarchale staten met een grondwet en een vertegenwoordiging in één of twee Kamers. De ene Kamer was een adelskamer of een vertegenwoordiger van standen of van gewesten of deelstaten. De andere Kamer was bedoeld als volksvertegenwoordiging, hoewel zij in de praktijk werd samengesteld door een heel beperkt, notabel electoraat en via indirecte verkiezingen. De monarchale staten van de Restauratie hadden niets op met de volkssoevereiniteit uit de revolutiejaren. De nieuwe parlementen waren in eerste instantie een soort tussenvorm van de oude standenvergaderingen en het idee van volksvertegenwoordiging. Ze waren bedoeld als inspraakorgaan van ‘de natie’ bij de regerende vorst. Ze attendeerden de koning op de belangen en wensen van de natie en gaven als medewetgever zijn bestuur draagvlak en legitimiteit. De opzet van het Nederlandse parlement past in het toenmalige transnationale patroon.

Dat geldt ook min of meer voor de verdere ontwikkeling ervan. De grondwetsherziening van 1848 maakte het parlement tot de centrale macht in het politieke bestel, door de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid, uitbreiding van de bevoegdheden en direct kiesrecht. Die ontwikkeling deed zich ook in veel andere landen na 1830 of na 1848 voor. In het laatste kwart van de negentiende eeuw ontstonden vanuit georganiseerde maatschappelijke belangen politieke partijen, van en voor zich emanciperende bevolkingsgroepen. Door de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht kregen deze politieke partijen een vaste plaats binnen het parlement, dat steeds meer een volksvertegenwoordiging in democratische zin werd. Rond of na de Eerste Wereldoorlog vond in veel landen een zodanige uitbreiding van het kiesrecht plaats dat uiteindelijk alle volwassen mannen en in de volgende jaren ook alle volwassen vrouwen stemgerechtigd en verkiesbaar waren.

Een geschiedenis van de Tweede Kamer

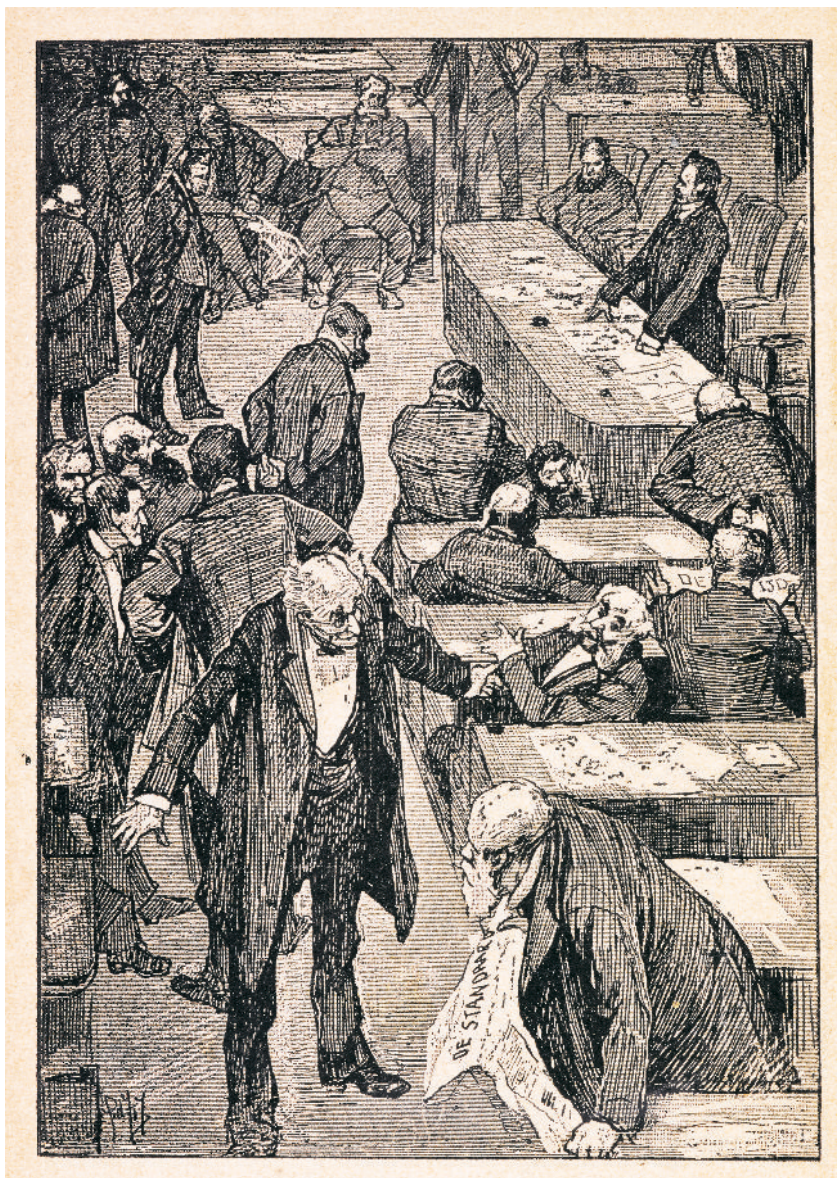
Inmiddels bestaat het moderne Nederlandse parlement twee eeuwen. In die lange tijd heeft de Eerste Kamer meer dan eens ter discussie gestaan. Het bestaan van de Tweede Kamer is nooit omstreden geweest, al is er een lange traditie van kritiek op de manier waarop zij haar wetgevende, controlerende of vertegenwoordigende taken vervult. De Tweede Kamer is dé volksvertegenwoordiging. Toch is er vreemd genoeg geen goede moderne overzichtsstudie over deze belangrijkste politieke instelling en haar geschiedenis. Over de Algemene Rekenkamer, de Raad van State, een aantal ministeries en de Eerste Kamer bestaan serieuze gedenkboeken en overzichtswerken, over de Tweede Kamer niet. Een halve eeuw geleden, in 1964, verscheen het gedenkboek *500 jaren Staten-Generaal in de Nederlanden*.⁴ Dat is nog steeds een leesbaar werk, maar op tal van punten verouderd. Sindsdien is er geen gezaghebbend overzicht over tweehonderd jaar parlement in Nederland verschenen. Zelfs de Staten-Generaal ten tijde van de Republiek – toch een besturend lichaam van een wereldmacht – moeten het doen zonder een recente professionele synthese. Alleen de Nationale Vergadering van 1796-1798 heeft sinds kort een waardige geschiedschrijving gekregen.⁵

Is dat een gebrek aan belangstelling? Het parlementaire bedrijf zelf is nogal op het heden gericht, en dat geldt ook voor de politieke pers. Kamerleden blijven tegenwoordig veel minder lang in de Kamer dan voorheen. Nu het Kamerlidmaatschap meer een carrièrefase wordt, neemt waarschijnlijk ook de betrokkenheid bij het instituut, zijn tradities en zijn verleden af. De Tweede Kamer doet op allerlei manieren aan informatieverschaffing en ondersteunt onderzoek naar de recentere parlementaire geschiedenis. Toch komen initiatieven tot historische documentatie van of reflectie op de eigen geschiedenis zelden vanuit de politiek. In het algemeen hecht het Nederlandse politieke bedrijf niet erg aan tradities en erfgoed. In de Oude Zaal van de Tweede Kamer aan het Binnenhof bijvoorbeeld herinnert weinig meer aan de oude Kamer, die daar toch bijna 180 jaar vergaderd heeft. Alleen de ernaast gelegen koffiekamer en salon ademen nog de sfeer van het politieke verleden.

In Engeland is bij de herbouw van Westminster, na de grote brand van 1834 en na de bom die er in de Tweede Wereldoorlog op viel, zorgvuldig geprobeerd de oude vergaderzalen en hun sfeer te herstellen. Churchill

In de Tweede Kamer

Prent door P. de Josselin de Jong in F. Netscher, *Studies naar het naaktmodel*, 1886



erkende dat die historiciteit, de sfeer en de intimiteit van de ruimte er wezenlijk toe doen. Zij bepaalden de stijl en legitimiteit van de parlementaire politiek. Bij de bouw van de nieuwe Tweede Kamer in de jaren 1980 werd gekozen voor moderniteit, openheid, transparantie en goede faciliteiten, en daar is natuurlijk veel voor te zeggen, want een parlement is ook gewoon

een bedrijfsruimte. Kamerleden en media moeten hun werk kunnen doen en het gebouw hoort goed toegankelijk te zijn voor het publiek. Maar met die nieuwbouw verdween wel elke zichtbare en voelbare relatie met bijna twee eeuwen parlementair verleden. Ook in de aankleding van het gebouw speelt de traditie bewust geen rol. De decoratieve elementen bevatten alleen vrij abstracte, tijdloze en onpolitieke verwijzingen naar Nederland-polderland. Inmiddels is in de vergaderzaal van Pi de Bruijn alweer ruim twee decennia nieuwe parlementaire geschiedenis en cultuur gevormd.

Maar dat de Nederlandse politiek weinig oog heeft voor haar tradities betekent niet dat die niet stilzwijgend doorwerken in de alledaagse praktijk. En misschien ligt daar ook de verklaring voor het ontbreken van een geschiedschrijving van het Nederlandse parlement. Anders dan in veel andere landen kent de moderne Nederlandse geschiedenis weinig ingrijpende breukmomenten. Na de Verenigde Staten en misschien Noorwegen heeft Nederland de oudste nog geldende constitutie – want de grondwet is sinds 1814 alleen maar herzien – en behoort het inmiddels ook tot de landen met de langste ononderbroken parlementaire geschiedenis. Die continuïteit geeft de politieke instituties iets vanzelfsprekends. De instellingen en parlementaire tradities zijn zo gewoon dat ze zelden geëxpliciteerd worden en tegelijk zo taai dat het maar moeilijk tot institutionele hervormingen komt. De veranderingen die er zijn, verlopen zo geleidelijk en impliciet dat hun effect pas na langere tijd merkbaar wordt. Bij alle kritiek die door de jaren heen te beluisteren valt, is het parlement als instelling onomstreden. Daarom wordt een expliciete historische verdediging of rechtvaardiging maar zelden nodig gevonden.

Toch is de tijd rijp voor een geschiedenis van de Tweede Kamer. Het jubileumjaar 2015 vormt een natuurlijke aanleiding om de balans op te maken van tweehonderd jaar geschiedenis en deze te presenteren in een eigentijdse en aantrekkelijke vorm. Er zijn meer argumenten voor zo'n boek. Nu de politiek zich ten dele 'verplaatst' naar Brussel, naar de regio of naar andere plaatsen waar ingrijpende beslissingen genomen worden, is het van belang de rol en het functioneren van het nationale parlement over een langere periode te evalueren.

Ook de discussie over het vertegenwoordigend stelsel en alternatieve vormen van vertegenwoordiging, die inmiddels al decennialang aan de orde is, nodigt daartoe uit. De laatste jaren klinkt vanuit de maatschappij,

de media en zelfs politieke kringen ongezouten kritiek op ‘de politiek’ en de ‘Haagse kaasstolp’. In die kritiek op het Haagse bedrijf wordt meestal geen onderscheid gemaakt tussen regering, Kamer, ambtenarij en uitvoerende instanties. Zij worden ervaren als één groot bestuurlijk complex. Vaak is de Tweede Kamer, als herkenbare instantie, de kop van Jut, maar juist daaruit blijkt dat eigenlijk niet duidelijk is waarvoor het parlement nu wel en niet verantwoordelijk is.

Dit boek heeft tot doel te laten zien hoe de Tweede Kamer zich als vertegenwoordiging, als medewetgever, als controleur en als vergadering ontwikkeld heeft. Het staatsrecht beschrijft de regel, de politicologie analyseert de vertegenwoordigende politiek vergelijkend en modelmatig. De historische analyse maakt zichtbaar hoe het bestel *feitelijk* functioneert, al of niet in overeenstemming met het staatsrecht en de politieke theorie. Bovenal wil dit boek recht doen aan de *eigenheid* van het parlement, tussen maatschappij en regering in. Het parlement is een politiek instituut op zichzelf, met een eigen bedrijfscultuur, tradities en normen van ‘goede politiek’.

Als vertegenwoordiger van de maatschappij en plaats waar over het beleid besloten wordt, staat het parlement permanent bloot aan kritiek. Dat is op zichzelf niet verontrustend; het zou in een democratie pas echt zorgen baren indien er géén kritiek was op de vertegenwoordiging. Wel kan een geschiedenis van de Kamer bijdragen aan weerbaarheid en zelfverzekerdheid. Het is goed als de volksvertegenwoordiging zich haar eigen betekenis bewust is. Ook de maatschappij is gebaat bij een parlement dat zich sterk voelt als een gewaardeerd nationaal instituut. De laatste jaren wordt algemeen erkend dat geschiedenis of historisch besef een bindmiddel kan zijn in een toenemend diverse samenleving. De vaststelling van een historische canon in het onderwijs, de initiatieven voor een Nationaal Historisch Museum en een Huis van de Democratie – nu ProDemos – kwamen voort uit dat besef. Dan ligt het voor de hand dat er speciale aandacht wordt gegeven aan het parlement, de centrale instelling van ons politiek bestel.

Wie daaraan zou willen twijfelen, moet even de woorden teruglezen van de liberaal P.J. Oud, die door de Duitse bezetter ontslagen werd als burgemeester van Rotterdam en in de oorlogsjaren een parlementaire geschiedenis schreef: ‘Moge het nederlandsche volk tot in lengte van dagen blijven beseffen, welk een zegen het in zijn vrije staten-generaal heeft ontvangen.’⁶

Parlementaire geschiedenis en geschiedenis van het parlement

Het parlement als centrale instelling in het bestel bepaalt ook de opzet van dit boek: geen parlementaire geschiedenis, maar geschiedenis van de Tweede Kamer als instituut. Wat is het verschil? In de parlementaire geschiedenis staat het wetgevingsproces van regering en parlement centraal. Het gaat hier om kabinetsformaties, om de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging, en om de beoordeling van het regeringsbeleid door de regeringspartijen en de oppositie. De parlementaire geschiedenis volgt, beschrijft en analyseert per kabinetsperiode dit proces van strijd en samenwerking, geven en nemen, strategie en tactiek, en de resultaten daarvan. Het liberale Kamerlid W.J. van Welderen baron Rengers was aan het einde van de negentiende eeuw de eerste die een parlementaire geschiedschrijving vanaf 1849 ondernam, een boek dat met de latere aanvullingen daarop tot op heden gebruikt wordt. Dat geldt ook voor het overzicht *Honderd jaren* (1946) van P.J. Oud. Dezelfde auteur, decennialang een gerespecteerd Kamerlid, schreef vervolgens zijn nog steeds lezenswaardige zesdelige parlementaire geschiedenis van de periode tussen de wereldoorlogen. Dat overzicht van Oud is later voortgezet door J. Bosmans en A. van Kessel voor de jaren 1940-2010.⁷

Naast deze overzichten vormen de grondige en systematische boeken van het in 1970 opgerichte Centrum voor Parlementaire Geschiedenis van de Radboud Universiteit de meest gezaghebbende wetenschappelijke naslagwerken over de parlementaire geschiedenis onder alle kabinetten sinds 1945. De reeks van negen delen is gevorderd tot 1971. Een belangrijk overzicht van de werking van het parlement biedt verder het oorspronkelijk door de rechtsgeleerde en parlementair journalist E. van Raalte geschreven en in vele nieuwe edities door P.P.T. Bovend'Eert en H. Kummeling bewerkte handboek *Het Nederlandse Parlement*. Recent is de parlementaire geschiedenis verrijkt met de even omvangrijke als soepele synthese *De eerste honderdvijftig jaar* van J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis.⁸

In dit jubileumboek is voor een andere benadering gekozen. Hier staat de Tweede Kamer als instituut centraal. Dat is in lijn met de internationale ontwikkeling van de parlementaire en politieke geschiedenis. Politieke instituties en het veld van de politiek zijn niet louter een instrument of



De vergaderzaal tijdens de zitting, 6 mei 1914. Deze foto diende als basis voor de prent die is afgebeeld op p. 331

afspiegeling van economische of maatschappelijke krachten. De politiek is een zelfstandige vormgever, een besluitvormingssfeer met een eigen karakter en eigen spelregels. Dat inzicht is in het tegenwoordige onderzoek naar vertegenwoordiging op de voorgrond gekomen en geldt in het bijzonder voor parlementen. Het mag dan zo zijn dat parlementen sinds de late negentiende eeuw ‘gekoloniseerd’ zijn door de politieke partijen – van oorsprong maatschappelijke, buitenparlementaire verenigingen – maar dat betekent nog niet dat volksvertegenwoordigingen louter een doorgeefluik van maatschappelijke belangen en krachtsverhoudingen zijn geworden. Ook de Tweede Kamer is in hoge mate een instituut met een eigen bedrijfscultuur, tradities, omgangsvormen, taalgebruik, zelfbeeld, eergevoel en houding naar buiten toe. De Kamer is meer dan de verzameling van de daarin aanwezige politieke partijen en de belangen die deze vertegenwoordigen. Een vertegenwoordiging heeft een eigen leven. Het is dit eigen leven dat hier aan de orde is in al zijn facetten: als plek waar wordt gedebatteerd, als lichaam tegenover de regering in de staatsrechtelijke theorie en in de praktijk, als instituut met eigen diensten en gebruiken, als een vergadering die op allerlei manieren probeert de nationale samenleving te vertegenwoordigen, en als object van beoordeling door de pers en de bevolking.