

De Eerste Kamer

Jaarboek
Parlementaire
Geschiedenis **2015**

Redactie:
Anne Bos
Jan Willem Brouwer
Hans Goslinga
Jan Ramakers
Hilde Reiding
Jouke Turpijn

Centrum voor Parlementaire Geschiedenis
Nijmegen

Boom – Amsterdam

Foto omslag: Minister-president Mark Rutte aan het woord in de Eerste Kamer op de eerste dag van de Algemene beschouwingen [FOTO: ANP – EVERT-JAN DANIELS]
Vormgeving: Boekhorst Design, Culemborg

© 2015 Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, Nijmegen

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.

ISBN 9789089536594
NUR 680

www.uitgeverijboom.nl

INHOUD

Ten geleide	7
-------------	---

ARTIKELEN

<i>Hans Goslinga</i> , Eerste Kamer 1815-2015. Een onverlangd cadeau	11
<i>Bert van den Braak</i> , Hoe moeilijk soms ook, uiteindelijk gaat het in de politiek om resultaten. Het laatste woord aan de senaat?	20
<i>Anne Bos</i> , Gevallen in de Eerste Kamer. Hoe de terughoudende senaat vier bewindslieden naar huis stuurde, 1918-2015	31
<i>Jouke Turpijn</i> , Van een deftige edelman tot een duidelijke tante. De voorzitters van de Eerste Kamer (1815-2015)	42
<i>Carla van Baalen</i> , De Eerste Kamer vergadert. Een impressie van regels, conventies, rituelen en symbolen	52
<i>Douwe Jan Elzinga</i> , Moet er een ander tweekamerstelsel komen? De weeffout uit 1983 breekt het stelsel nu structureel op	64
<i>Inger Stokkink en Kees van Kersbergen</i> , Waarom en hoe de Deense senaat werd afgeschaft	72

SPRAAKMAKEND DEBAT

<i>Jan Ramakers en Hilde Reiding</i> , 'Een nacht van Wiegel, maar dan met drie daders.' De 'Kerstcrisis' in de Eerste Kamer rond de Wet marktordening gezondheidszorg	85
--	----

BRONDOCUMENT

<i>Anne Bos</i> , De herverkiezing van Eerste Kamervoorzitter Ankie Broekers-Knol	97
---	----

UIT DE NOTULEN VAN DE MINISTERRAAD

<i>Jan Willem Brouwer</i> , 'Voor de mannen moet dan het ergste worden gevreesd'. De val van Srebrenica, 11 juli 1995	98
---	----

INTERVIEW

<i>Hans Goslinga en Alexander van Kessel</i> , Ankie Broekers-Knol: pal voor de democratie en de rechtsstaat, tegen de terreur van de meerderheid	107
---	-----

HERINNERINGEN/NECROLOGIEËN

<i>Jan de Bas</i> , Cathy Ubels (1928-2015). Een wat naïef en zeer gedreven Kamerlid	115
<i>Max de Bok</i> , Dien Cornelissen, KVP/CDA (1923-2015). ‘Zo gewoon gebleven, niks kapsones’	119
<i>Jan Schinkelshoek</i> , Piet van der Sanden (1924-2015). ‘Opvolger van Romme...’	123
<i>Paul Kalma</i> , Ter herinnering aan Wouter Gortzak (1931-2014)	125

PARLEMENTAIRE KRONIEK

<i>Jan Ramakers</i> , Het parlementaire jaar 2014-2015	129
--	-----

RECENSIES

<i>Wim Slagter</i> , ‘Exclusive! Please mention my name.’ Erich Salomon en de parlementaire democratie	159
<i>Jan Ramakers</i> , Politieke corruptie in Nederland	161
<i>Margit van der Steen</i> , Een gelovig communist	163
<i>Harm Kaal</i> , Het verkiezingsproces op de snijtafel	165
<i>Wim de Jong</i> , Politieke cultuur in een land van conflicten	167
<i>J.Th.J. van den Berg</i> , Held en antiheld als minister-president	169
<i>Christel de Jong</i> , Relus ter Beek. Een Drent in Den Haag	174
<i>Ineke Secker</i> , Een eigenzinnige keuze	176
<i>Leon van Damme</i> , Politieke geschiedenis van de studiefinanciering	178
<i>Pieter Slaman</i> , Van wie is de burger?	180

SIGNALEMENTEN

Noten	191
Lijst van afkortingen	201
Over de auteurs en de redactie	203

‘In de Tweede Kamer hebben ze het idee dat zij het belangrijkste zijn. In de Eerste Kamer hebben wij het idee dat we er verstand van hebben’, schertste wijlen senator Willem Witteveen (PVDA) in maart 2014 bij gelegenheid van het Grondwetfestival in de vergaderzaal van de Eerste Kamer.¹ Over de positie van de Eerste Kamer in het staatsbestel is veel gezegd en geschreven, zeker sinds het aantreden van het kabinet-Rutte I dat in de Eerste Kamer van meet af aan de steun van een vaste meerderheid ontbeerde. De verkiezingen van de Provinciale Staten en de daaropvolgende Eerste Kamerverkiezingen van afgelopen voorjaar hebben daar geen verandering in gebracht en hebben het de coalitiepartners door zetelverlies zelfs nog moeilijker gemaakt.

De complexe politieke situatie gaf de liberalen, die voorheen altijd trouw vasthiel- den aan het tweekamerstelsel, zelfs aanleiding om in discussie te gaan over de rol van de Eerste Kamer. Als deze Kamer voorstellen op politieke gronden zou wegstemmen, zou ze het politieke primaat van de Tweede Kamer ondermijnen. De ‘dubbeling van rollen’ die dan zou ontstaan zou de Eerste Kamer in feite overbodig maken, stelde vvd-fractievoorzitter Halbe Zijlstra op 20 april 2013 in *De Telegraaf*.² Een halfjaar later deed zijn collega aan de overzijde van het Binnenhof, Loek Hermans, bij de algemene politieke beschouwingen in de Eerste Kamer ook een duit in het zakje. De nieuwe realiteit van snel wisselende meerderheden en verschillende tijdstippen van verkiezing noopten ertoe discussie te voeren over de positie van de Eerste Kamer, vond hij.³

In oktober 2014 zegde het kabinet toe een staatscommissie te zullen instellen die zich zal gaan bezighouden met de vraag ‘of het Nederlandse parlementaire stelsel moet worden verbeterd om het toekomstbestendig te houden’.⁴ En nu het kabinet definitief niet kan rekenen op een meerderheid in de senaat, is zeker dat de discussie over de rol van de Eerste Kamer ook in de media voorlopig zal aanhouden. Om wetsvoorstellen in het *Staatsblad* te krijgen, zal het kabinet actief op zoek moeten gaan naar steun buiten de geestverwante fracties. Daardoor springt het doen en laten van de Eerste Kamer meer in het oog dan de afgelopen honderd jaar het geval is geweest. ‘Ik kan me de tijd nog goed herinneren dat we de pers hier met geen stok door de deur kregen. Dat is nu wel anders’, zei Eerste Kamervoorzitter Ankie Broekers-Knol begin juni 2015.⁵ Het Grondwetfestival werd op 29 maart 2014 georganiseerd door de Eerste Kamer en Jonge Historici.

Niet alleen de grote belangstelling die de Eerste Kamer door de politieke omstan- digheden momenteel ten deel valt, heeft voor de redactie aanleiding gevormd dit *Jaarboek* aan juist deze Kamer te wijden. Ook het feit dat dit Hoge College van Staat dit jaar zijn tweehonderdjarige jubileum viert speelt daarbij een rol. Op 24 augustus 1815 kondigde koning Willem I een herziene Grondwet af die Noord- en Zuid-Nederland in één koninkrijk zou verenigen. Op aandringen van de Belgen voorzag deze in een senaat, waarin behalve noordelijke vertrouwelingen van de kroon ook de Zuid-Neder- landse adel een plaats zou krijgen. Hoewel de Belgen zich vijftien jaar later afscheid- den, is de Eerste Kamer tot op de dag van vandaag blijven bestaan.

Zoals trouwe lezers zullen hebben opgemerkt, is het *Jaarboek* in een nieuw jasje gesto- ken. De vertrouwde opbouw ervan is echter niet verlaten.

In het openingsartikel betoogt *Hans Goslinga* dat de Eerste Kamer, ondanks alle kritiek die deze de afgelopen twee eeuwen ten deel is gevallen, beter op waarde zou moeten worden geschat. Zeker in een tijdperk waarin democratie in toenemende mate lijkt te worden gereduceerd tot meerderheidsbesluitvorming, kan de Eerste Kamer van betekenis zijn, niet alleen als *chambre de réflexion*, maar ook als onderdeel van een breder en noodzakelijk systeem van *checks and balances*.

De vraag in hoeverre de Nederlandse Eerste Kamer zich bij het uitoefenen van haar functies terughoudend dan wel politiek geprononceerd heeft opgesteld, komt aan de orde in twee artikelen van de hand van respectievelijk Bert van den Braak en Anne Bos.

Bert van den Braak maakt een vergelijking tussen twee gevallen waarin een wetsvoorstel strandde in de Eerste Kamer: de Hoger-onderwijswet van het kabinet-Kuyper in 1904 en de Wet marktordening en gezondheidszorg van het kabinet-Rutte II in december 2014. De wijze waarop de beide crises werden opgelost, is volgens Van den Braak veelzeggend voor de ontwikkeling die de Eerste Kamer heeft doorgemaakt. In de huidige constellatie lijkt deze Kamer meer bereid te zijn tot overleg en compromis.

Anne Bos behandelt in haar artikel vier gevallen waarin de Eerste Kamer een minister of staatssecretaris naar huis stuurde. Alhoewel dergelijke aftredens niet vaak zijn voorgekomen en ook nooit *uitsluitend* berustten op de handelwijze of het oordeel van senatoren, toont het feit dat ook de Eerste Kamer een bewindspersoon tot aftreden kan doen besluiten onmiskenbaar haar inherent-politieke karakter aan.

Het functioneren van de Eerste Kamer wordt ook behandeld in de artikelen van Jouke Turpijn en Carla van Baalen, maar zij belichten dit als het ware vanuit het ‘binnenperspectief’. *Jouke Turpijn* zet in zijn bijdrage aan het Jaarboek de schijnwerpers op de voorzitters onder wier leiding de Eerste Kamer in de tweehonderd jaar van haar bestaan heeft gewerkt. Hun achtergronden en de wijze waarop zij zich van hun taak kweten, geven een beeld van wat er in de Eerste Kamer veranderd is, en soms ook van wat er juist onveranderd is gebleven.

Hoe de Eerste Kamer heden ten dage functioneert, wordt op illustratieve wijze uiteengezet door *Carla van Baalen*. Een aantal weken lang woonde zij de plenaire vergaderingen van de Eerste Kamer bij. Ook nodigde zij de Britse politiek-antropologe Emma Crewe uit om haar een middag te vergezellen. Hun impressies van de regels, conventies, rituelen en symboliek geven een indruk van de sfeer waarin de Eerste Kamer haar werk verricht en de verwachtingen die er ten aanzien van haar leden bestaan.

In het essay van *Douwe Jan Elzinga* wordt de manier waarop de Eerste Kamer functioneert weer vanaf een wat grotere afstand gezien. Als het gaat om de precieze rol die zij heeft te vervullen, is volgens hem in de huidige situatie geen fundamentele keuze gemaakt. Hij neemt als onvoorzien gevolg van de grondwetsherziening van 1983 een tendens waar om de Eerste Kamerverkiezingen te zien als *midterm elections*, waaruit automatisch een meer politiek geprofileerde rol voor de Eerste Kamer voortvloeit. Bij een dergelijke rol passen echter eerder directe dan trapsgewijze verkiezingen, terwijl bij een politiek bescheidener rol herinvoering van het verkiezingssysteem van vóór 1983 op zijn plaats zou zijn.

Het artikel van *Inger Stokkink* en *Kees van Kersbergen* ten slotte illustreert dat de worsteling met de vraag hoe in een tweekamerstelsel beide Kamers zich tot elkaar moeten verhouden niet uniek is voor Nederland. Ook in Denemarken werd lang gediscussieerd over de vraag of de senaat bestaansrecht had. Doordat de parlementaire kamers in het Deense stelsel zich qua samenstelling steeds minder van elkaar onderscheidden en de functies waarvoor de senaat aanvankelijk in het leven geroepen was geleidelijk werden overgenomen door andere politieke instituties, werd de senaat uiteindelijk overbodig gevonden en afgeschaft.

In de rubriek ‘Spraaikmakend debat’ behandelen *Jan Ramakers* en *Hilde Reiding* de ‘kerstcrisis’ die plaatsvond in december 2014. Drie leden van coalitiepartij PVDA stemden tegen de voorgestelde Wet marktordening gezondheidszorg, waardoor deze werd verworpen. Dit deed veel stof opwaaien, niet alleen vanwege het grote belang dat het kabinet hechtte aan deze wet, maar ook door het optreden van de voorzitter van de Eerste Kamerfractie van de PVDA.

Anders dan gewoonlijk is het egodocument dat dit jaar is opgenomen in het Jaarboek van een betrekkelijk recente datum; het heeft betrekking op de herverkiezing van Ankie Broekers-Knol op 23 juni 2015. Wat er uniek is aan dit document wordt toege- licht door *Anne Bos*.

Het fragment uit de notulen van de ministerraad dat hier wordt gepubliceerd, en van een inleiding is voorzien door *Jan Willem Brouwer*, is niet gerelateerd aan het thema van dit Jaarboek, maar heeft betrekking op een ander onderwerp dat dit jaar in de belangstelling heeft gestaan: de traumatische val van Srebrenica die op 11 juli 2015 precies twintig jaar geleden plaatsvond.

In het interview dat *Hans Goslinga* en *Alexander van Kessel* hielden ten behoeve van het Jaarboek komt Eerste Kamervoorzitter Ankie Broekers-Knol aan het woord. Anders dan een aantal van haar partijgenoten bepleit zij het bestaansrecht van de Eerste Kamer en ziet Broekers-Knol een staatscommissie die over het parlementaire stelsel moet adviseren er nog niet snel komen. Dat wil echter niet zeggen dat ze gekant is tegen iedere hervorming. Een aanpassing van het kiesrecht zou wat haar betreft bespreekbaar zijn.

Het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* is een uitgave van het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis, verbonden aan de Radboud Universiteit te Nijmegen. Het Centrum beoogt daarmee in zo breed mogelijke kring belangstelling te wekken voor de Nederlandse parlementaire geschiedenis door, naast wetenschappelijke, ook opiniërende artikelen op te nemen, alsmede egodocumenten en herinneringen aan onlangs overleden prominente politici, boekbesprekingen en een kroniek van het afgelopen parlementaire jaar. Doorgaans liggen actuele thema's of gebeurtenissen ten grondslag aan de onderwerpskeuze van de historische artikelen. In het Jaarboek komen niet alleen wetenschappers aan het woord, maar ook journalisten en (oud-)politici. In alle bijdragen is het Nederlandse parlement in een nabij of ver verleden uitgangspunt van beschouwing; de positie en het handelen daarvan sinds de opkomst van het parlementaire stelsel in 1848 staat steeds centraal.

Het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* kwam mede tot stand dankzij de steun van het bestuur van de Stichting Parlementaire Geschiedenis (Thom de Graaf (voorzitter), Sybrand van Haersma Buma (vicevoorzitter), Rutger Zwart (secretarispenningsmeester), Anglien Eijnsink, Frank de Grave en Arie Slob) en de wetenschappelijke raad (Remieg Aerts, Paul Bovend'Eert, Ruud Koole en Gerrit Voerman) die het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis en de redactie met waardevolle adviezen terzijde stond. Onze dank gaat tevens uit naar student-assistent Tijs Sikma voor zijn ondersteunende werkzaamheden. Irene Helsen danken wij voor haar secretariële ondersteuning.

Anne Bos

Jan Willem Brouwer

Hans Goslinga

Jan Ramakers

Hilde Reiding

Jouke Turpijn

Eerste Kamer 1815-2015

Een onverlangd cadeau

Hans Goslinga

Voor de aanvang van vergaderingen van de Eerste Kamer speelt zich in het midden van de vloer een taferel af dat iets weg heeft van een stamritueel. In een lange rij schuifelen de senatoren roezemoezend langs de regeringstafel en het voorzittersgestoelte om de aanwezige bewindslieden en de Kamervoorzitter een handje te geven. ‘Wij doen dat in het besef dat iedere keer de laatste kan zijn’, verklaarde De Gaay Fortman sr., senator tussen 1960 en 1973, in de jaren zeventig met een knipoog tegenover een politiek journalist van *Trouw*. Gaius, zoals hij op het Binnenhof bekendstond, doelde op de gemiddeld hoge leeftijd van de senatoren, niet op de mogelijkheid dat dit deel van de volksvertegenwoordiging onverhoeds zou worden afgeschaft. Dat laatste is immers vrijwel uitgesloten. Hoewel er geen enkel vertrek in het Huis van Thorbecke zó dikwijls ter discussie heeft gestaan als de Eerste Kamer, zijn er weinig politieke discussies gevoerd die zoveel weg hadden van het najagen van wind. ‘De Eerste Kamer is er nu eenmaal’, zei de christelijk-historische senator Schokking in het debat over de grondwetsherziening van 1922.¹ Het klonk als: voor nu en voor altijd. In 1976 schreef de sociaaldemocraat Anne Vondeling gefrustreerd, maar berustend: ‘De Eerste Kamer is zo’n instelling die maar niet wil verdwijnen.’² De wrevelige gelatenheid die hieruit sprak, heeft dit huis bijna doorlopend omringd.

De liberaal Oud heeft hiervoor een rationele verklaring gegeven. In zijn boek *Het jongste verleden*, geschreven in de oorlogsjaren, constateerde hij ‘dat deze plant van vreemde bodem hier nooit behoorlijk wortel heeft kunnen schieten’.³ Zijn er dan metafysische krachten in het spel die het onmogelijk maken ons te ontdoen van dit gewas, dat ons in 1815 werd opgedrongen om de adel in de Zuidelijke Nederlanden tevreden te stellen? Het prozaïsche antwoord op deze veronderstelling kwam iets meer dan een eeuw later van de katholieke leider Nolens: ‘Niemand wordt graag afgeschaft.’⁴ Allemaal mooi en wel, maar het gevolg van deze wetmatigheden is dat de Eerste Kamer weliswaar een lang, maar weinig gelukkig leven beschoren is geweest, vrijwel zonder erkenning en waardering, als een blok aan het been haast.

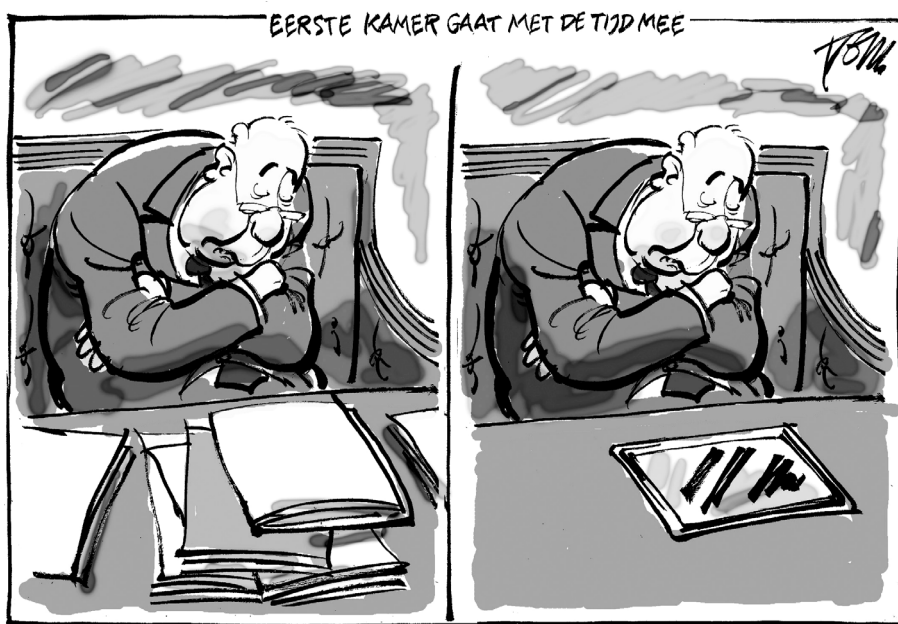
Thorbecke, die het huis in 1848 als ‘zonder grond en zonder doel’ had willen afschaffen, had dit scherp voorzien. In zijn *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* noteerde hij in dat gedenkwaardige jaar:

De Kamer kan slechts ja of neen zeggen. Haar neen zal in de meeste gevallen noch de zaak, noch de kroon baten. De wil der Tweede Kamer zal als de volkswil worden

beschouwd. De Eerste Kamer zal in den gewone loop niet worden geteld of als eene nuttelooze vertraging worden aangemerkt, en wanneer zij in zaken van gewigt tegen de Tweede Kamer staat, worden weerstreefd, zoo niet op zijde gezet. Zij zal, waar zij niet gedwee volgt, slechts eene aanleiding tot misnoegen en tweespalt zijn.⁵

De Eerste Kamer bestaat dus al twee eeuwen in het perspectief van een verdwijning, die nooit zal komen, bespot en beschimpt, meewarig of vol ergernis bezien, op z'n best als 'een koel bosmeer'⁶ (Van Riel) of 'exclusieve politieke sociëteit' (Vondeling), op z'n ongunstigst als een 'obscure opiumkit' (Roethof) of een 'oudemannenhuis'. Kan het nog tragischer en tegenstrijdiger? 'Een onverlangd cadeau, te groot om weg te smijten', dichtte Leo Vroman over het leven.⁷ Het zou het epitheton van de senaat kunnen zijn. De vraag is of het mogelijk is anders naar dit gesmade en versmade deel van ons staatkundig bestel te kijken, niet als een onnodig struikelblok op weg naar een beter of slagvaardiger democratisch bestel, maar als een nuttig en zelfs noodzakelijk orgaan.

De democratie is geen rustig bezit, geen statische vorm van besturen, maar zelf permanent voorwerp van discussie, een bron van hoop en verwachtingen, maar ook van



iPads in de Eerste Kamer [SPOTPRENT TOM JANSSEN, TROUW, 13 SEPTEMBER 2011]

onbehagen en ergernis. De historicus Johan Huizinga weet de onvrede aan de naam, die in zijn ogen 'eigenlijk nooit een gelukkige vondst'⁸ voor deze staatsvorm is geweest. Het eenvoudige feit dat het volk in praktische zin nooit kan heersen, leverde volgens hem een afdoende argument op voor deze opvatting. 'Een staatsvorm die in haar naam al de eigen onvervulbaarheid meedraagt, kan alleen maar frustraties en misverstanden oproepen', schreef hij in 1943 in zijn boek *Geschonden wereld* dat twee jaar later, na de bevrijding, werd uitgegeven.⁹

De politieke geschiedenis van Nederland laat zien dat het ideaal van de democratie geleidelijk, soms met grote tussenstappen zoals in 1848 en 1917, op de monarchie is bevochten. De Eerste Kamer werd in deze ontwikkeling vooral gezien als een sta-in-de-weg, hetgeen haar aanzien sterk heeft bepaald. De grondwetscommissie van 1815 riep haar in het leven, onder meer om 'de troon te omringen als een bolwerk, waartegen alle partijen afstuiten'. Daarbij werd het aan de koning overgelaten de leden te benoemen, zowel uit de adel naar Engels voorbeeld, zoals de Belgen wilden, als uit 'de aanzienlijksten van den lande'.¹⁰ Van die ontstaansgeschiedenis is het huis nooit meer echt losgekomen.

John Adams, de tweede president van de Verenigde Staten en een van de stichters van de republiek, schreef in het onafhankelijkheidsjaar 1776 in zijn *Thoughts on government* dat er (in de eerste moderne democratie ter wereld) een representatieve assemblee moest zijn als 'een exact portret in miniatuur van het geheel van de bevolking'.¹¹ Maar die vergadering mocht niet alle wetgevende macht bezitten, omdat ze 'net als een individu met onbeperkte macht, onderhevig kon zijn aan vlagen van temperament, vooringenomenheid en vooroordeel'. In de visie van Adams was er tegenwicht nodig in de vorm van een tweede, kleiner wetgevend lichaam; dat is uiteindelijk de senaat geworden.

De overwegingen van Adams doen denken aan het motief voor het tweekamerstelsel hier. De grondwetscommissie van 1815 zag als doel 'alle overijling in de raadpleging te voorkomen en in moeilijke tijden aan de driftten heilzame palen te stellen'. Dat klonk als de tegenmacht die Adams in Amerika voor ogen had, maar hier bepaalden de samenstelling en de benoeming door de koning het beeld van de senaat: 'la ménagerie du roi', het beestenspul van de koning. De Eerste Kamer werd dus gezien als een tegenmacht aan de volkswil, niet als een uitdrukking daarvan.

Thorbecke stak in 1848 de draak met de Eerste Kamer als tegenmacht: 'Waaraan zouden ook hare leden het vermoeden van meer bekwaamheid of karakter ontleenen? Omdat zij tien levensjaren meer tellen of 1200 gulden in de grondbelasting en het personeel opbrengen?'¹² Hij verloor echter het pleit. De meerderheid van de Staatscommissie wilde de Eerste Kamer, als bijzondere vertegenwoordiging van het grootgrondbezit, behouden uit vrees voor de democratie. Bij één rechtstreeks gekozen Kamer zou de regering 'bloot staan om, in een ogenblik van opgewondenheid, als de driftten het bedaard overleg hebben verbijsterd, ten onrechte te worden omvergeworpen'. De Eerste Kamer moest daartegen 'een dam zijn'.

Nu in ons democratische bestel de machten zoveel anders zijn verdeeld dan in de negentiende eeuw moet het toch mogelijk zijn opnieuw, met frisse blik als het kan,

naar het tweekamerstelsel te kijken. Misschien is dat zelfs wel urgent nu onze democratie, zoals Huizinga voorzag, zoveel frustraties en misverstanden oproept. In het eerste anderhalve decennium van de eenentwintigste eeuw hebben de frustraties geleid tot een grote politieke instabiliteit in het landsbestuur. In deze rumoerige periode groeiden ook de misverstanden over het wezen van onze staatsvorm, zoals het misverstand dat de meerderheid plus één de baas is en de opvatting dat de vrijheid van meningsuiting het recht op beledigen en zelfs haatzaaien insluit. De vraag is of dat anders zou zijn geweest als voor een naam was gekozen die, beter dan de term ‘democratie’, de idealen van gelijkheid en vrijheid voor allen uitdrukt. Dat is niet helemaal ondenkbaar.

Al in de eerste eeuw voor Christus waarschuwde de politieke denker en politicus Cicero in zijn beschouwing *De re publica* dat een democratie haar aantrekkingskracht ontleent aan de idealen van gelijkheid en vrijheid, maar dat deze idealen kunnen doorslaan in anarchie en dwang van een meerderheid, als zij niet worden getemperd door redelijkheid en verdraagzaamheid. Cicero was daarom voorstander van een mix van monarchie, aristocratie en democratie. Elk van de afzonderlijke stelsels kon ontaarden en ondergaan: de monarchie aan de tirannie van een slechte koning, de aristocratie aan vriendjespolitiek en corruptie. In zo’n gemengd stelsel zouden de machten elkaar in evenwicht houden. Cicero kon het weten. Hij maakte de overgang van de Romeinse republiek naar het keizerrijk mee en dacht niet alleen na, maar beoordeelde als politicus denkbeelden ook scherp op hun praktische toepassing.

De zienswijze van Cicero is voor degenen die schamper doen over de Eerste Kamer wellicht een eyeopener, omdat Nederland in grote lijnen zo’n gemengd stelsel kent. De aristocratie heeft hier getalsmatig nooit zoveel voorgesteld, maar ons land kent wel een oude regententraditie. De Eerste Kamer kan, met veel bestuurlijke, politieke en maatschappelijke wijsheid in haar groene bankjes, worden gezien als een geconcentreerde uitdrukking van die traditie en daarmee als een nuttig onderdeel van de *checks and balances* van ons stelsel. Dat kost wellicht enige moeite, omdat het begrip ‘regent’ in de culturele revolutie van de jaren zestig belast is geraakt als synoniem voor autoritair, gesloten bestuur. ‘Regentesk’ is in het politieke jargon nog altijd een scheldwoord.

De politicoloog Hans Daalder pleitte begin jaren negentig voor een herwaardering. Hij stelde vast dat het regentenambt in onze bestuurscultuur een status van onafhankelijkheid heeft nagelaten, die ambtsdragers nog altijd van pas komt, alsook een voorkeur voor collegiaal besturen, waarmee een land met zoveel politieke verscheidenheid zijn voordeel kan doen.¹³ Het is een van die ironische metamorfosen in ons politieke leven: de strijd tussen partijen om publieke ambten wordt doorgaans heftig gevoerd, maar de eenmaal benoemde ambtsdrager werpt als eerste daad van onafhankelijkheid zijn partijpolitieke kled af. Hij wil laten zien, zoals Daalder schreef, dat hij loyaal is aan de functie, niet horig aan zijn partij. Dat is geen geringe kwaliteit in ons bestuur.

De grootste machtsverschuiving in de afgelopen twee eeuwen betrof de positie van de Koning. Van politieke macht beroofd, sinds 2012 zelfs op afstand gezet van het proces van machtsvorming in kabinetsformaties, is de Koning nu vooral het symbool van

ationale eenheid. In het licht van deze evolutie is er misschien een goede reden de positie van de Eerste Kamer als 'bolwerk om de troon' te herstellen. De betekenis zou immers nu een geheel andere zijn dan in 1815. De koning heeft geen persoonlijke macht meer, of die zou nog moeten worden gezocht in de handtekening waarmee hij besluiten van het kabinet formaliseert. Oud-minister en rechtsdenker Hirsch Ballin wees er in 2012, in een monografie over het koningschap, op dat deze handeling niet zonder betekenis is.¹⁴ Het koninklijk contraseign herinnert ministers eraan, schreef hij, dat zij constitutionele ambtsdragers zijn, dat wil zeggen dienaren van de gehele samenleving en niet alleen maar politici die een meerderheid in het parlement vertegenwoordigen, laat staan alleen hun partij.

De ontwikkeling tendeert de andere kant uit, richting coalitiemonisme. Niet de koning 'benoemt en ontslaat ministers naar welgevallen', maar de politieke aanvoerder van de regerende partij, die de laatste decennia veelal in het kabinet zit. Zo ontdeed PVDA-voorman Bos zich tijdens het vierde kabinet-Balkenende van minister Vogelaar, omdat hij meende dat zij niet meer over voldoende gezag beschikte. In dezelfde kabinetsperiode schaarde premier Balkenende zich in het conflict over het ontslagrecht openlijk achter zijn partijgenoot Donner, minister van Sociale Zaken. Op het congres van zijn partij op 10 november 2007 riep hij uit: 'Donner is CDA, Donner is van ons.' De sociaaldemocraat Kok was de laatste die zich, in 1994, nog uitdrukkelijk presenteerde als 'premier van alle Nederlanders'.

Met het coalitiemonisme is ook de neiging tot disciplineren van de fracties en de partijen toegenomen. De PVDA is in 2012 zelfs zo ver gegaan in haar partijstatuten op te nemen dat kandidaat-leden van de Eerste Kamer niet alleen het verkiezingsprogramma moeten onderschrijven, maar ook – als de partij regeert – het regeerakkoord.

De vraag is hoe zich dat verhoudt tot het grondwetsartikel dat de leden van de Kamers 'stemmen zonder last'. Hoe dan ook is er reden voor ongerustheid over de accentuering, zo niet verabsolutering van de wil van de meerderheid die Cicero vreesde. De PVDA staat niet alleen. Er is de laatste jaren in de Nederlandse politiek een bredere tendens zichtbaar om tegenspraak van de meerderheidswil in de Tweede Kamer niet te beschouwen als gezonde tegenmacht, maar als ongewenste hindermacht. Voor een deel komt die gedachte voort uit de versplintering van het politieke krachtenveld, die een reëel risico vormt voor de besluitvaardigheid en de stabiliteit; een democratie die niet in staat is slagvaardig te opereren, is op den duur ten dode opgeschreven.

Een democratie is echter geen bedrijf dat op zo efficiënt mogelijke wijze winst wil maken, maar een staatsvorm om, op vreedzame wijze, maatschappelijke conflicten te beslechten en steeds weer, aan de hand van open debat, het algemeen belang te bepalen. Het debat is essentieel om zichtbaar te maken wat er op het spel staat en zo nodig minderheden die het aan het kortste eind trekken te verzoenen met het besluit van de meerderheid. Gaat in dat perspectief zorgvuldigheid niet voor de snelheid uit?

Er zijn meer mogelijkheden om wetsvoorstellen aan een finale toets te onderwerpen, zoals een Constitutioneel Hof, maar de Eerste Kamer is er en de ervaring in ons land is dat instituties zich langs organische weg ontwikkelen en vernieuwen. Het sterk-

ste voorbeeld is het ambt van burgemeester: die wordt formeel benoemd, maar in de praktijk gekozen (door de gemeenteraad). Nederland is geen land van revolutie, maar van evolutie. Op de door hemzelf opgeworpen retorische vraag waarom de Duitse revolutie van 1918 bij Zevenaar halt hield, gaf de vrijzinnig democraat Marchant als antwoord: 'Om de eenvoudige reden dat Zevenaar in Nederland ligt en niet in Duitsland.'¹⁵

Politiek is strijd om de macht: macht om dingen voor elkaar te krijgen, macht om zaken tegen te houden, macht om stil invloed uit te oefenen of om luidruchtig dominantie te veroveren in het publieke debat. Aan de keerzijde treffen we praktische wijsheid, bereidheid om compromissen te sluiten, de traditie van onafhankelijkheid en collegiaal bestuur, oog voor de positie van minderheden en rechtsvereisten. Het zijn keerzijden van een en dezelfde medaille, die zichtbaar zijn in de beide Kamers van de Staten-Generaal. In de rolverdeling ligt het accent in de Tweede Kamer op de politiek als machtsstrijd, in de Eerste Kamer op de zorgvuldigheid van de besluitvorming in de breedst mogelijke zin. De liberaal Visser van IJzendoorn zei in 1918: 'Als de Eerste Kamer wordt afgeschaft zullen alleen de boden erom treuren.'¹⁶ Misschien is dat in deze tijd nog zo. Maar misschien is het ook wel dwaasheid een huis op te doeken dat zoveel wijsheid onderdak verschaft en ruimte geeft aan reflectie die in de jachtige en op snel effectbejag gerichte Tweede Kamer ontbreekt.

Ons democratische stelsel heeft zich in de loop van ruim twee eeuwen ontwikkeld in het perspectief dat nog altijd een betere versie van de democratie om de hoek lag. Het ideaal van volksheerschappij mocht onervulbaar zijn, het leek wel mogelijk dat ideaal zo dicht mogelijk te benaderen. Vermoedelijk daardoor is – misschien wel ongemerkt – een te zwaar accent komen te liggen op het meerderheidsbesluit als uitdrukking van het democratische ideaal in plaats van een instrument om na zorgvuldig beraad de knoop door te hakken. De essentie van de democratie als wijze van besluitvorming is de meerderheidsregel (de helft plus één), maar als uitdrukking van de publieke geest in een samenleving heeft de democratie ook een sterke sociale en culturele dimensie. Jacques de Kadt verwoordde die dimensie als 'de levenskunst om met verschillen om te gaan'.¹⁷ Daarvoor was in zijn ogen nodig 'een alledaagse vorm van broederschap, die meebrengt dat men overreding en overtuiging als normale vormen van omgang beschouwt'. Die dimensie wordt nog wel eens vergeten in de voorstellen om de meerderheidsvorming te vergemakkelijken, zoals het verhogen van de kiesdrempel, het invoeren van een twee-blokkensysteem – bijvoorbeeld door een districtenstelsel –, introductie van referenda, afschaffing van de rechterlijke toetsing van wetten aan het Europese mensenrechtenverdrag en afschaffing van de Eerste Kamer.

De vorm die het stelsel in ons land heeft gekregen na de invoering van het algemeen kiesrecht en de verfijnde evenredige vertegenwoordiging in 1917 drukt goed de eenheid in verscheidenheid uit. De vorm was niet alleen een afspiegeling van de verzuilde samenleving, maar nodigde op haar beurt ook uit tot verdraagzaamheid, gematigdheid en redelijkheid – precies de eigenschappen die Montesquieu, de vader

van de moderne democratie, rekende tot de publieke deugd zonder welke vrijheid en gelijkheid niet kunnen floreren. In dit licht moet het kale, economisch gedreven, meerderheidsdenken met scepsis worden gezien, ook als het ingegeven lijkt te zijn door frustratie over nodeloos tijdverlies, zoals bij Vondeling in de jaren zeventig, of beduchtheid voor onbestuurbaarheid van het land, zoals bij Zijlstra, de fractievoorzitter van de vvd, in deze dagen. De meerderheid kan zich immers vergissen en heeft niet altijd gelijk. Bovendien kunnen de belangen van minderheden bij zoveel nadruk op slagvaardigheid al gauw over het hoofd worden gezien.

Er is dus alle reden waakzaam te zijn bij de neiging de wil van de meerderheid tot de maat der dingen te maken. De tegenmachten, die essentieel zijn in een gezonde democratie, kunnen dan gemakkelijk als hindermacht worden beschouwd, zo niet als strijdig met de volkswil of zelfs vijandig aan het algemeen belang of de eenheid van de natie. De staatsrechtgeleerden Van der Pot en Donner gaven om die reden de voorkeur aan een (constitutionele) monarchie boven een republiek, omdat de koning als de symbolische verbeelding van het geheel het ministers gemakkelijker maakt hun dubbelrol te spelen van dienaar van de kroon en vertegenwoordiger van de parlementaire meerderheid. De begoocheling dat alle macht van het volk ook uitgaat van het volk achtten zij gevaarlijker, omdat die aanknoopt bij democratische idealen en suggereert de werkelijkheid te benaderen. 'De monarchie mist door haar ongerijmdheid elke aanspraak op adequate weergave van de werkelijkheid en leent zich juist daarom het minst voor misbruik en demagogie.'¹⁸

De notie dat ministers dienaren van de gehele samenleving zijn, biedt tegenwicht aan de verleiding zich als regerende meerderheid op de wil van het volk te beroepen of de oppositie ervan te beschuldigen met haar gestook tegen de regering de eenheid van de natie te schaden. Van een verheven positie van de koning is dan ook vooral in die zin sprake, dat hij op een verdeeld nationaal huis als bliksemafleider functioneert. Om die reden was het misschien toch niet zo verstandig de koning buiten de kabinetsformatie te plaatsen. Daardoor heeft de koning als instituut met veel opgetaste wijsheid niet alleen aan staatkundig gewicht verloren, maar valt eens te meer het licht op de meerderheidswil. Het was al een teken aan de wand dat vvd-leider Rutte tijdens de formatie van 2010 het ontwerp-regeerakkoord met cda en pvv aankondigde als een stuk 'waar rechts Nederland de vingers bij zou aflikken'. Ook veelzeggend was dat in deze kabinetsformatie de onderhandelaars van de drie partijen de koningin en haar adviseurs Lubbers en Tjeenk Willink bruusk terzijde schoven om snel naar hun gewenste kabinet door te stoten. Twee jaar later werd op voorstel van d66 de koningloze formatie door aanpassing van het reglement van orde van de Tweede Kamer geformaliseerd.

Er zijn meer voorbeelden die de waarneming ondersteunen dat het kale meerderheidsdenken opruikt. De populistische pvv gaat zelfs zo ver de scheiding der machten ter discussie te stellen met haar voorstel rechters niet langer voor het leven te benoemen, maar voor een termijn van vijf jaar, waarna de herbenoeming afhankelijk wordt gemaakt van een politiek oordeel. Zo ver gaat de hoofdstroom in de Nederlandse politiek niet, maar er zijn wel verschuivingen zichtbaar en voelbaar, zoals de geringere

waardering voor de adviserende rol van de Raad van State en de Sociaal-Economische Raad. De toenmalige vvd-leider Bolkestein betitelde dit overlegorgaan tussen overheid, werkgevers en vakbeweging in de jaren negentig smalend als ‘schuilkelder voor de regering’, een hindermacht die de vrije werking van de markt in de weg stond. Bij de benoeming van een nieuwe Nationale Ombudsman in 2014 bleek er in de Tweede Kamer een sterke behoefte te zijn aan een minder strijdbare en lastige figuur dan de gaande man Brenninkmeijer. In datzelfde jaar diende het vvd-Kamerlid Taverne een initiatiefwetsvoorstel in om de rechterlijke toetsing van wetsontwerpen aan het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens af te schaffen. De gekozen politici zijn volgens de liberaal sterker gelegitimeerd die toetsing te verrichten dan de benoemde rechter.

In deze reeks past ook de waarschuwing van vvd-fractieleader Zijlstra in het voorjaar van 2013 aan de Eerste Kamer om zich niet als een politieke macht te gedragen. Als zij het politieke primaat van de Tweede Kamer continu ondermijnt, heeft zij geen toegevoegde waarde meer en kan zij beter worden afgeschaft, was de strekking van zijn woorden in een vraaggesprek met *De Telegraaf*.¹⁹ Het was verrassend dat dit geluid uit de hoek van de vvd kwam, een partij die tegenover staatkundige vernieuwingen altijd sceptisch heeft gestaan. Maar het lag in lijn met het streven de wil van de rechtstreeks gekozen meerderheid te versterken.

Zijlstra's partijgenote Broekers-Knol, de voorzitter van de Eerste Kamer, zette daar in het voorjaar van 2015 een andere visie tegenover. Zij wil breken met het regeren op basis van regeerakkoorden en de thans populaire deelakkoorden en terug naar besluitvorming als uitkomst van een open debat tussen regering en Kamers. ‘Dan ben je af van die terreur van de meerderheid’, zei ze in maart 2015 tijdens een bijeenkomst over grondwetsartikel 50, dat uitspreekt dat de Staten-Generaal ‘het gehele Nederlandse volk vertegenwoordigen’.²⁰ Die terreur drukt in haar ogen op de reflecterende taak van de Eerste Kamer en verleidt nationale politici alle tussentijdse verkiezingen krampachtig in het teken van de machtsvraag te zetten. Hirsch Ballin waarschuwde in de rechtsstaatlezing van 2013 al ernstig voor deze ontwikkeling.²¹ In zijn ogen is het proces van meningsvorming zo verhevigd en versneld, dat het een directheid heeft gekregen waarin voor reflectieve argumentatie geen ruimte is. In bredere zin zag hij een democratie die losgezongen raakt van haar constitutionele ethos en de wind zozeer in de rug heeft dat ze aan de kracht daarvan is overgeleverd. ‘Bedreven politici varen op de wind, maar missen een constitutioneel kompas.’

De praktijk die Broekers-Knol bepleit, kan worden gezien als een antwoord op deze tendens en op de huidige politieke constellatie die een veelpartijenlandschap laat zien, – al wilde zijzelf het beeld van verbrokkeling wel nuanceren. Als je een stapje terugdoet, zei ze, zie je nog altijd de drie klassieke stromingen: de liberale (vvd en d66), de christelijke (cda, ChristenUnie en sgp) en de sociaaldemocratische (pvda, sp en GroenLinks). Haar antwoord op de fragmentatie, al is die betrekkelijk, levert het spiegelbeeld op van het streven van de progressieve partijen pvda, d66 en ppr in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw om, voorafgaand aan Kamerverkiezingen, duidelijkheid te verschaffen over de gewenste coalitie. Dat klonk destijds aantrekke-

lijk, maar paste slecht in ons driestromenland en bleek, als strategie om het christen-democratische midden te breken, een fiasco.

Zelfs kun je concluderen dat die strategie totaal averechts heeft uitgepakt, in de zin dat zij het meerderheidsdenken sterk heeft aangewakkerd met allerlei ongewenste effecten: regeerakkoorden als doodsgewaden van het open debat, oppositiepartijen veroordeeld tot onmacht, kadaverdiscipline in coalitiepartijen en nog zo wat kwaden. In dat perspectief zou het antwoord van Broekers-Knol een zegen zijn.

Welbeschouwd trekt zij de praktijk die onder Rutte II ingang heeft gevonden, nog verder door. Zij wil alle partijen in de Staten-Generaal de kans bieden invloed uit te oefenen – niet in de binnenkamer, maar in het gemeen overleg tussen kabinet en Kamer. Vermoedelijk is dat in de gegroeide politieke cultuur niet haalbaar, maar de gedachte vormt wel een dringend noodzakelijk tegenwicht aan een meerderheidsdenken dat dreigt door te schieten. Het wil iets zeggen dat Broekers-Knol, kort nadat ze deze uitspraken had gedaan, door de nieuwe Eerste Kamer unaniem werd herkozen als voorzitter. Niemand durfde het tegen haar op te nemen. Bij de stemming kreeg zij de stemmen van alle zeventig aanwezige senatoren. Kennelijk is er behoefte aan een stevig tegengeluid vanuit een zelfbewuste Eerste Kamer. Broekers heeft in elk geval laten zien dat ze tegen de stroom in durft te gaan.

Het ritueel van het handjes schudden lijkt op een dieper gevoelsniveau zowel een verontschuldiging voor het bestaan van het huis, alsook een bevestiging daarvan. Het is er, maar het had er eigenlijk niet mogen zijn. Een onverlangd cadeau, maar wel een cadeau. Na twee eeuwen is het hoog tijd dat geschenk eens voluit te accepteren.

Hoe moeilijk soms ook, uiteindelijk gaat het in de politiek om resultaten

Het laatste woord aan de senaat?

Bert van den Braak

Zowel in 1904 als in 2014 zorgde het verwerpen van een wetsvoorstel door de Eerste Kamer voor veel politiek rumoer, maar dat is misschien wel de enige overeenkomst tussen die gebeurtenissen. In 1904 ontbond het kabinet-Kuyper de Eerste Kamer na verwerping van een wijziging van de Hoger-onderwijswet. Dankzij de daarmee geforceerde ‘politieke omwenteling’ in de senaat kon het kabinet het opnieuw ingediende (en identieke) wetsvoorstel alsnog in het *Staatsblad* brengen. In 2014 zocht het tweede kabinet-Rutte via een andere weg een oplossing voor het gerezen probleem, namelijk door aanpassing ervan. In 1904 werd het politieke oordeel ongedaan gemaakt, terwijl daar na de nederlaag in 2014 juist rekening mee lijkt te worden gehouden. Als wij die beide uitkomsten in hun politieke context bezien, geeft dat goed weer welke veranderingen er in honderdtien jaar hebben plaatsvonden in de positie van de senaat.

Politiek en Eerste Kamer in 1904

In 1904 werden de toen nog vijftig Eerste Kamerleden voor negen jaar gekozen, waarbij iedere drie jaar een derde deel aftrad en opnieuw moest worden gekozen. Dat kiezen gebeurde net als nu door de leden van Provinciale Staten. Om te worden gekozen, was een absolute meerderheid nodig in de Staten. Als er meer dan twee kandidaten waren, was een tweede of zelfs derde stemronde nodig, en uiteindelijk, bij een gelijk stemmental, kon zelfs loting nodig zijn.¹ De aantallen per Statencollege gekozen Eerste Kamerleden waren grondwettelijk vastgelegd. In grotere provincies, zoals Noord- en Zuid-Holland, waren dat er meer (respectievelijk negen en tien leden) dan in bijvoorbeeld Zeeland en Drenthe, die slechts twee Eerste Kamerleden kozen.

Het Eerste Kamerlidmaatschap was sinds 1888 niet meer voorbehouden aan de allerrijksten, de hoogst aangeslagenen bij de directe belastingen. De grondwetsherziening en daarna de Kieswet van 1896 hadden behalve aan de hoogst aangeslagenen de verkiesbaarheid ook toegekend aan degenen die hoge en gewichtige openbare betrekkingen bekleedden of hadden bekleed. Het ging daarbij onder meer om het ministerschap, het ambt van commissaris van de Koningin, het burgemeesterschap van grotere gemeenten, en voorts om hoogleraren, topambtenaren, hoge gerechtelijke functiona-

rissen en hoge officieren. En om het Tweede Kamerlidmaatschap. Vooral dat laatste maakte het lidmaatschap toegankelijk voor een bredere sociale groep dan vóór 1888.

Niettemin overheersten in de senaat nog vertegenwoordigers van een betrekkelijk kleine rijke elite. In 1904 was een vijfde van de leden van adel en kwamen ongeveer dertig leden uit aanzienlijke families. Alleen onder de antirevolutionairen en liberalen was een enkel lid van eenvoudiger afkomst te vinden, zoals de notaris H. Fennema. Verder waren er behalve Groningse en Noord-Hollandse herenboeren representanten van opkomende industrieën, onder wie de Maastrichtenaar H.G.L. Regout, de Twentenaar D.W. Stork en de Groninger J.E. Scholten. De helft van alle leden was jurist en velen behoorden tot de rechterlijke macht. In de senaat zaten vier oud-ministers. Dertien leden waren eerder Tweede Kamerlid geweest. Tot de leden behoorden verder de burgemeesters van Amsterdam en Rotterdam, alsmede die van Den Bosch en Zwolle. De enige hoogleraren waren de ARP'er J. Woltjer en de liberaal R.T.H.P.L.A. van Boneval Faure. Voorzitter was een luitenant-generaal, namelijk de vrij-antirevolutionair J.E.N. baron Schimmelpenninck van der Oye. Tot 1920 kende de Eerste Kamer bovendien alleen mannelijke leden.

Met 27 leden waren de liberalen in de meerderheid. Daartegenover stonden vijf ARP'ers, drie vrij-antirevolutionairen, veertien katholieken en een conservatief. Die politieke verhoudingen waren daarmee tegengesteld aan die in de Tweede Kamer. Daarin hadden de Rooms-Katholieken, de ARP van Abraham Kuyper en drie christelijk-historische partijen (toen aangeduid als 'rechts') bij de verkiezingen een ruime meerderheid veroverd. In 1904 hadden de Rooms-Katholieken vijfentwintig en de ARP tweeëntwintig leden: tezamen met andere rechtse fracties goed voor een meerderheid van achtenvijftig zetels. Anders dan in de Eerste Kamer waren in de Tweede Kamer ook sociaaldemocraten en vrijzinnig-democraten vertegenwoordigd. De SDAP-fractie onder leiding van P.J. Troelstra had zeven leden, de vrijzinnig-democraten zaten met acht afgevaardigden in de Kamer. De Friese socialist G.L. van der Zwaag trad als eenling op.

De verkiezingsuitslag van 1901 leidde tot de komst van het kabinet-Kuyper. Dat ging minder soepel dan op grond van de verkiezingsuitslag mocht worden verwacht. Bij de jonge vorstin Wilhelmina, maar ook in de eigen partij, leefden bedenkingen tegen de dominante en nogal ijdele Kuyper. Th. Heemskerk, vooraanstaand ARP-Tweede Kamerlid en wethouder in Amsterdam, ging mede daarom niet in op het verzoek van zijn politiek leider om minister te worden. Tot het kabinet traden evenmin vrij-antirevolutionairen toe. Dat was de onder leiding van A.F. de Savornin Lohman in 1894 van de ARP afgesplitste groep, die zich keerde tegen te grote partijdwang en die op onder meer sociaal gebied conservatiever was dan de ARP. Lohman en de zijnen zegden wel steun toe aan een kabinet-Kuyper, dat dus feitelijk als minderheidskabinet optrad.

Het kabinet had een duidelijk programma, maar uitvoering daarvan kende al evenzeer een moeizame weg. Vooral op sociaal gebied bleef wetgeving uit. Als minister van Binnenlandse Zaken had Kuyper daarvoor zelf de verantwoordelijkheid op zich genomen. Kuyper was het liefst minister van Arbeid en Bedrijven geworden, maar door de weigering van Heemskerk ging dat niet door. Daarna trachtte hij tevergeefs een deel

van het omvangrijke werkterrein van Binnenlandse Zaken af te stoten. Een poging om een afzonderlijke minister van Landbouw aan te stellen, mislukte evenwel omdat J.P. Havelaar die post weigerde. Behalve 'arbeid' (sociale verzekering en arbeidsomstandigheden) behoorde tot de taken van het ministerie van Binnenlandse Zaken ook onderwijs. Het was op dat terrein dat zich een botsing zou voordoen tussen kabinet en Eerste Kamermeerderheid.

Op 11 maart 1903 diende Kuiper een wetsvoorstel in tot aanvulling en herziening van de Hoger-onderwijswet. Naast regeling van het hogere technisch onderwijs (waarvoor er in Delft een Technische Hogeschool zou komen) en subsidiëring van bijzondere gymnasia, ging het daarbij om de vrijheid van het hogere (universitaire) onderwijs. Die zou worden verkregen door aan de bijzondere hogescholen behaalde diploma's het *effectus civilis* te geven. Tot dan moesten studenten aan de (gereformeerde) Vrije Universiteit om een rechtsgeldige graad te behalen examens doen aan een openbare universiteit. De regering kreeg door de wetwijziging de bevoegdheid de aan de VU behaalde graden rechtsgeldig te verklaren, maar kon die aanwijzing ook intrekken. Daarmee moest de wetenschappelijke kwaliteit van het onderwijs worden gewaarborgd.

De vraag of het onderwijs aan bijzondere (christelijke) universiteiten gelijkgesteld diende te worden aan dat aan openbare universiteiten was een principiële kwestie. Zij stond centraal bij de behandeling in de Tweede Kamer, die duurde van 17 februari tot en met 15 maart. De liberalen beschouwden het voorstel als een ontwrichting van het gehele onderwijs. Zij vreesden dat het openbare onderwijs steeds verder in de verdrukking zou komen. De liberale voorman H. Goeman Borgesius noemde het 'verderfelijke' wetsontwerp zelfs een ramp voor het land. De waarborgen voor de kwaliteit achtte hij onvoldoende.² Gezien de verhoudingen in de Tweede Kamer was het niet verrassend dat het wetsvoorstel op 24 maart met 56 tegen 41 stemmen werd aangenomen. Van de rechterzijde was alleen De Visser (CH-Kiezersbond) tegen.

In de Eerste Kamer lagen de krachtsverhoudingen zoals gemeld anders. De liberalen brachten nogmaals hun bezwaren naar voren, waarbij met name Van Boneval Faure zich liet gelden. De versterking van de positie van bijzondere universiteiten was er in zijn ogen alleen maar om een kleine kring van de bevolking te bevredigen en zou schadelijk zijn voor het openbaar onderwijs. Hij schetste het volgende toekomstbeeld:

En zoo dreigen we dan door al dit Calvinistisch drijven weer terug te keeren tot die suprematie van de Kerk in en over den Staat, nu van een godsdienstige fractie; en waar zal het einde zijn? Verdeeldheid onder de zonen van hetzelfde vaderland kan er alleen het noodlottig gevolg van zijn.³

Kuiper deed vrij lichtgrijs over de kritiek op het wetsvoorstel: slechts tegen een van de 27 wetsartikelen was oppositie gevoerd, en bij dat ene uit 47 onderdelen bestaande artikel ging het om 17 waartegen bezwaren bestonden. Het beroep dat hij op de Kamer deed om in de geest van Thorbecke en Groen van Prinsterer te komen tot echte vrijheid van onderwijs, zou evenwel die beperkte bezwaren niet wegnemen. Daarvoor lag de kwes-

HAHN in *het Volk*, 24/7 '04.



Een staatsgevaarlijk minister-president [SPOTPRENT ALBERT HAHN, HET VOLK, 24 JULI 1904]

tie te principieel. Na een debat van twee dagen verwierp de Eerste Kamer op 14 juli het wetsvoorstel met 27 tegen 22 stemmen – een stemming die geheel volgens ‘partijlijnen’ verliep.⁴ Dat was een zuiver politiek oordeel.

Het kabinet-Kuyper ontbond na zijn nederlaag op 21 juli de Eerste Kamer. Kuyper had die ontbinding al bij de formatie als mogelijkheid geopperd.⁵ Daarmee kon