

Deze uitgave kwam tot stand met steun van het ministerie van Algemene Zaken, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.

© 2015 Diederik Smit

Omslagontwerp CMRB

Foto omslag Archief van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed te Amersfoort

Foto auteur Sacha de Boer

Zetwerk Elgraphic bv, Vlaardingen

www.prometheusbakker.nl

ISBN 978 90 351 4214 5

Inleiding

Het was een verouderde hoop stenen die opgeruimd en afgebroken wellicht nog een aardig prijsje zou kunnen opleveren. Tot die conclusie kwam minister van Financiën Alexander Gogel begin negentiende eeuw in zijn rapport over de staat en toekomst van het Haagse Binnenhof. Volgens de staatsman was het niet de moeite om de historische regeringsgebouwen nog langer te onderhouden en zou het nieuwe koninkrijk van Lodewijk Napoleon beter af zijn wanneer het complete complex zou verdwijnen. Het Binnenhof gold in zijn ogen als een archaïsch overblijfsel, dat tijdens de Republiek weliswaar zijn verdienste had gehad, maar eigenlijk niet langer paste binnen het moderne staatsbestel. Voor Gogel was er daarom slechts één advies aan de koning mogelijk: het Binnenhof diende te worden gesloopt en de stenen zouden per opbod worden verkocht.¹

Zoals iedereen weet, is het advies van de minister niet opgevolgd. Het Binnenhof is nog altijd het belangrijkste bestuurscentrum van het land en heeft in grote lijnen nog hetzelfde aanzicht als in de tijd dat Gogel zijn rapport schreef. Van een discussie over de behuizing is bovendien allang geen sprake meer. Sterker nog, het Binnenhof is tegenwoordig een vanzelfsprekendheid, nauw verweven met de politieke praktijk en alomtegenwoordig in de media. In de dagbladen, op televisie en op internet worden wij dagelijks met talrijke afbeeldingen van het Binnenhof geconfronteerd en een naam als ‘het Torentje’ is inmiddels een begrip. Het duidt niet langer enkel het gebouw aan, maar is een metoniem geworden voor de politieke macht die het huisvest. Een nationale overheid zonder Binnenhof is heden ten dage dan ook maar moeilijk denkbaar.

Wel blijft het Binnenhof goedbeschouwd een opmerkelijke plaats voor het landsbestuur.² Zeker in vergelijking met bestuurscentra elders in de wereld is de situering in Den Haag vreemd. Hoezeer het complex afwijkt van andere westerse regeringscentra blijkt wanneer je buitenlandse toeristen

rondleidt, die met enige verwondering over het Binnenhof rondlopen en zich verbazen over de locatie, indeling en architectuur van de gebouwen. Zo is het Binnenhof ten eerste de enige plek in de westerse wereld waar regering en parlement niet in de hoofdstad van het land zetelen, maar in een plaats daarbuiten. Waar in andere landen de verschillende machten in ruimtelijk opzicht strikt van elkaar gescheiden zijn, biedt het complex zowel onderdak aan het parlement als aan de belangrijkste vertegenwoordigers van de uitvoerende macht. Eeuwenlang waren zelfs alle drie de politieke machten op een en dezelfde plek te vinden. Ten slotte is het Haagse Binnenhof ook nog eens een van de oudste nog in gebruik zijnde bestuurscentra ter wereld en heeft het complex bovendien veel van zijn oorspronkelijke vorm en vroegmoderne uiterlijk behouden. In plaats van de neoclassicistische regeringsgebouwen die in talloze westerse hoofdsteden te vinden zijn, lijkt het Binnenhof niet op een Griekse tempel, maar op een kruising tussen een middeleeuws kasteel en een verzameling Hollandse grachtenpandjes.

Nu hebben de situering en architectuur van het regeringscentrum in Nederland natuurlijk alles te maken met de politieke verhoudingen in het land ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden. Voor de machthebbers van deze vroegmoderne statenbond was het voormalige hof van Hollandse graven in 'het dorp' Den Haag immers de ideale plek. De neutrale ligging te midden van de andere steden van Holland en het samengestelde karakter van het bouwwerk pasten goed bij het politieke systeem van de Republiek, waar een sterk centraal gezag ontbrak. Verder was het Binnenhof in de landsheerlijke tijd de plek geweest waar de Staten van Holland voor overleg met de landsheer bijeenkwamen en zowel de stadhouder van Holland als de belangrijkste rechtbank van het gewest zijn permanente zetel had. Voor deze instellingen was de huisvesting op het Binnenhof tijdens de Republiek dus allereerst een voortzetting geweest van het reeds bestaande gebruik. Zij bleven op de plek waar zij ook voor de Opstand tegen de landsheer al te vinden waren en oefenden, zeker in de beginjaren van de Republiek, grotendeels dezelfde taken uit als zij in de landsheerlijke tijd hadden gedaan. Afgezien van de incidentele verfraaiingen en uitbreidingen, die het toenemende prestige van de politieke machten in Den Haag dienden te onderstrepen, was de huisvesting op het Binnenhof daarom geen onderwerp van discussie. Zowel de architectuur als de ligging van het complex was onomstreden en weerspiegelde de machtsverhoudingen zoals deze in de zeventiende en achttiende eeuw in de Republiek waren komen te liggen.

Minder voor de hand lag dat het Binnenhof ook in de negentiende eeuw

nog zijn functie als bestuurscentrum zou behouden, laat staan in de twintigste en eenentwintigste eeuw. Het nieuwe Koninkrijk dat eerst onder Frans gezag en later onder de nieuwe Oranjemonarchie tot stand kwam, brak immers resoluut met het decentrale bestuur van de oude statenbond en zijn van oorsprong landsheerlijke instellingen. De nieuwe staat zou voortaan centraal geleid worden, met nieuwe politieke lichamen en Amsterdam als feitelijke hoofdstad. In staatkundig opzicht verschilde het nieuwe Koninkrijk wezenlijk van de oude Republiek. De functie die de architectuur van het Binnenhof in de vroegmoderne tijd gehad had, kwam in deze nieuwe constitutionele context dan ook te vervallen. De verschillende kwartieren van het complex die voorheen blijk hadden gegeven van bijvoorbeeld de stadhoudelijke of gewestelijke macht, kregen vanaf de late achttiende eeuw te maken met 'bewoners' van een volledig andere hoedanigheid dan hun voorgangers. Deze nieuwe politieke instellingen zouden bovendien sterk in omvang toenemen en in staatsrechtelijke zin geleidelijk meer en meer van elkaar gescheiden raken. Sinds de totstandkoming van het Koninkrijk nam de druk op de bestaande bewoning zodoende nog meer toe en klonk met regelmaat de roep om de huisvesting van de belangrijkste politieke machten ingrijpend te wijzigen.

Dat het sindsdien van een werkelijke metamorfose van het regeringscentrum nooit is gekomen, is opmerkelijk. Terwijl in de negentiende eeuw overal in de wereld nieuwe regerings- en parlamentsgebouwen als paddenstoelen uit de grond schoten, bleef in Nederland het bestaande Binnenhof ook na 1813 de centrale plaats voor het landsbestuur. Het gebouwencomplex onderging weliswaar de nodige aanpassingen en werd in de loop der jaren hier en daar aangevuld met nieuwe delen, maar fundamenteel veranderde er weinig, noch aan de situering, noch aan het uiterlijk. Net als in de Republiek zou Den Haag dienen als regeringszetel en zouden de gebouwen rondom de historische Ridderzaal onderdak bieden aan de voornaamste staatsinstellingen van het land.

Waarom hebben regering en parlement nooit besloten tot ingrijpende nieuwbouw en gedurende de voorbije tweehonderd jaar grotendeels aan de vroegmoderne vorm vastgehouden? Het antwoord op deze vraag zal in de komende vijf hoofdstukken geleidelijk zichtbaar worden. Aan de hand van een diachrone reconstructie van de opeenvolgende discussies die vanaf de vroege negentiende eeuw tot aan de tegenwoordige tijd over het gebruik van ruimte op het Binnenhof zijn gevoerd, zal dit boek laten zien hoe er gedurende twee eeuwen door politici, ambtenaren, journalisten en architec-

ten over de huisvesting van het landsbestuur in het Koninkrijk der Nederlanden is nagedacht. De keuze voor een diachrone benadering van de relatie tussen ruimte en politiek dient een tweeledig doel. In de eerste plaats is het de bedoeling dat het Binnenhof als regeringscentrum op deze manier eindelijk de plaats in de geschiedschrijving krijgt die het verdient. Het boek kan dan ook gelezen worden als biografie van Nederlands belangrijkste politieke plek, een geschiedenis van de ontwikkeling van het gebouwencomplex met zijn verschillende bewoners en de verschillende keuzes die in de loop der eeuwen zijn gemaakt met betrekking tot afbraak, uitbreiding en restauratie.

Minstens zo belangrijk is dat een dergelijke opzet een meer dynamische visie biedt op de relatie tussen architectuur en politiek dan tot dusver in de literatuur over regeringsgebouwen naar voren is gebracht. Juist vanwege het feit dat de plek zo'n lange geschiedenis kent, vormt het Binnenhof immers een uitstekende casus om te onderzoeken welke dynamiek er schuilt achter de wisselwerking tussen enerzijds de institutionele ontwikkeling van de politiek en anderzijds het denken over de huisvesting van het landsbestuur. Het dwingt de onderzoeker een breder spectrum aan factoren in ogenschouw te nemen en verder te kijken dan enkel de ideeën achter het ontwerp van een gebouw. Naast denkbeelden over de uitstraling van het regeringscentrum spelen bij de inrichting van de ruimte immers ook zaken als functionaliteit en traditie een rol. De vraag hoezeer dergelijke aspecten bepalend zijn geweest voor de inrichting van het regeringscentrum en hoe zij zich in verschillende perioden van de geschiedenis tot elkaar verhielden, zal dan ook als een rode lijn door de hoofdstukken lopen. Wanneer en hoe was het verleden van de plek een factor om rekening mee te houden en in welke situaties woog het praktische nut van de ruimten zwaarder dan de representatieve functie? Het zijn vragen die in de literatuur zelden aan bod komen, maar zich in een onderzoek naar de geschiedenis van het Binnenhof meteen opwerpen.

Plaats en politiek

Publicaties over de behuizing van regeringen en parlementen zijn op het eerste gezicht talrijk. Voor vrijwel alle westerse landen zijn immers wel een of meerdere uitgaven te vinden die inzicht bieden in de architectuur van het nationale parlamentsgebouw of de omliggende departementen, gerechts-

hoven en paleizen. Deze lopen uiteen van beknopte brochures voor de toerist tot kleurrijk opgezette gidsen die nauwgezet ieder vertrek van het betreffende gebouw tot in detail beschrijven. Voor het overgrote deel van deze werken geldt echter dat zij ofwel oog hebben voor de architectuur van de gebouwen of louter ingaan op de politieke functie ervan. Het zijn kunsthistorische gidsen of publicaties die de lezer iets moet leren over de werking van de verschillende politieke instellingen die in de betreffende gebouwen gevestigd zijn. Een verband tussen vorm en functie leggen zij maar zelden, laat staan dat zij oog hebben voor de ontwikkeling in het gebruik van de gebouwen over een langere periode.³

Toch is de relatie tussen plaats en politiek als onderzoeksobject niet nieuw. In de jaren zeventig van de twintigste eeuw werd het thema op de wetenschappelijke agenda gezet, met name vanuit de sociale wetenschappen. De beroemde socioloog Harold Lasswell was een van de eersten die brak met de dominante kunsthistorische visie op regeringsgebouwen en een studie aan het onderwerp wijdde. In zijn postuum verschenen boek *The Signature of Power* uit 1979 laat hij onder meer zien dat gebouwen door middel van hun ontwerp de mogelijkheid hebben bepaalde wezenlijke waarden uit te dragen aan de buitenwereld en dus gezien kunnen worden als representaties van bepaalde politieke en maatschappelijke verhoudingen.⁴ Deze gedachte werd vervolgens in de jaren tachtig door andere sociale wetenschappers uitgewerkt. Met name in de Angelsaksische wereld verscheen als een gevolg hiervan een groot aantal publicaties.

Twee van deze publicaties dienen hier in het bijzonder vermeld te worden, namelijk 'The Architecture of Parliaments. Legislative Houses and Political Culture' van politicoloog Charles T. Goodsell en *Architecture, power and national identity* van stedenbouwkundige Lawrence J. Vale.⁵ Waar Lasswells ideeën de architectuur in het algemeen betroffen, gaan Goodsell en Vale specifiek in op de architectuur van parlamentsgebouwen. Aan de hand van voorbeelden laten zij zien hoe bepaalde bouwstijlen corresponderen met bepaalde politieke waarden en opvattingen. Door solide, monumentale bouw wordt bijvoorbeeld uitdrukking gegeven aan het permanente karakter van het parlement. Imposante kracht en stabiliteit roepen het beeld op van een blijvende gelegitimeerde macht, terwijl de aan de architectuur van de Oudheid ontleende friezen en zuilen refereren aan idealen als evenwichtigheid, redelijkheid en orde. Vooral deze classicistische stijl, met zijn krachtige symmetrische façades, komt in bovengenoemde werken uitgebreid aan de orde. Aan de hand van sprekende voorbeelden laten de auteurs zien dat veel

van dergelijke parlamentsgebouwen het product waren van verlicht-liberale ideeën en beschouwd kunnen worden als een typische reflectie van de destijds heersende opvattingen over vertegenwoordiging, de functie van het parlement en de relatie tot de uitvoerende macht.

Vale heeft vooral oog heeft voor de verschillen in bouwstijlen. Goodsell gaat in zijn artikel daarentegen op zoek naar de overeenkomsten tussen de parlamentsgebouwen en komt vervolgens met een meer algemene stelling over de relatie tussen plaats en politiek. Volgens de politicoloog verhoudt de architectuur van parlamentsgebouwen zich op drie manieren tot de politieke cultuur. In de eerste plaats zijn de gebouwen producten van een bepaalde tijd en cultuur en dragen zij dus een zekere erfenis met zich mee. Door middel van hun vorm, uiterlijk en decoraties herinneren zij aan een verleden dat reeds voorbij is. De gebouwen geven niet alleen het verleden door, zij zijn ook de ruimten waarin de huidige wetgevende en uitvoerende machten gevestigd zijn en zijn zodoende in sterke mate beeldbepalend voor het tegenwoordige landsbestuur. Door hun vorm, ligging en karakter hebben zij ten slotte invloed op de manier waarop de politiek bedreven wordt. In dit licht zou je zelfs kunnen stellen dat de ruimtelijke dimensie aldus een sturende rol bezit en op die manier van invloed is op de toekomstige politiek.⁶ In de ogen van Goodsell zijn parlaments- en regeringsgebouwen een fysieke schakel tussen verleden, heden en toekomst. Niet alleen geven zij de politieke erfenis door, tevens zijn zij beeldbepalend voor het bestaande landsbestuur en geven zij richting aan de politiek van de toekomst.

Tijd is volgens Goodsell dan ook een dimensie die men bij onderzoek naar politiek en ruimte niet uit het oog mag verliezen. Hoe tijd de relatie tussen plaats en politiek in de praktijk beïnvloedt, laat Goodsell echter niet zien. In zijn vervolgstudie *The American Statehouse* over de architectuur van gewestelijke parlamentsgebouwen in de Verenigde Staten beperkt hij zich vrijwel volledig tot het oorspronkelijke ontwerp van de door hem bestudeerde gebouwen. Hij laat weliswaar op overtuigende wijze zien dat achter ieder ontwerp een bepaalde symboliek en bedoeling schuilgaat, maar gaat niet in op de vraag hoe het gebouw vervolgens gebruikt wordt en hoe er in de loop der jaren over de architectuur gedacht wordt. In dat opzicht verschilt dit werk van Goodsell dus niet veel van de statische studies van de meesten van zijn collega's, die de temporele dimensie in de relatie al bij voorbaat buiten beschouwing laten.⁷

Voor een meer historische kijk op de verhouding tussen plaats en politiek, architectuur en politieke cultuur is het daarom nuttig niet enkel te kij-

ken naar sociaalwetenschappelijk werk, maar ook naar de invloed die deze werken hebben gehad op de geschiedschrijving, in het bijzonder de politieke geschiedenis. Sinds studies als die van Harold Lasswell ruimte (*space*) als onderzoeksobject op de kaart zetten, is het ruimtelijke aspect namelijk ook historici gaan bezighouden. In navolging van de *cultural* en *linguistic turn* zou je in de afgelopen vijftientig jaar zelfs van een kleine *spatial turn* in de geschiedwetenschap kunnen spreken. Nu vond deze benadering met de nadruk op ruimte vooral voedingsbodem in de sociale geschiedenis, de stads-geschiedenis en de cultuurgeschiedenis.⁸ In de politieke en dan met name de parlementaire geschiedenis bleef de aandacht voor ruimte als bepalende kracht en wezenlijk onderdeel van de politiek gering. Afgezien van een handjevol hieronder vermelde studies bleef het onderzoek naar de architectuur van regeringsgebouwen in relatie tot politiek-culturele ontwikkelingen grotendeels uit. Architectuurgeschiedenis en politieke geschiedenis zijn nog altijd gescheiden werelden. Vaak blijft de kunsthistorische invalshoek dominant of worden de politieke geschiedenis en architectuurgeschiedenis in afzonderlijke delen behandeld.⁹

De weinige historische studies waarin de architectuur wel nadrukkelijk in verband wordt gebracht met politieke geschiedenis van een land zijn vooral te vinden in de Duitstalige literatuur. Vooral over de *Reichstag* zijn in de afgelopen jaren in dit kader een aantal vernieuwende studies geschreven. Voorbeelden zijn bijvoorbeeld de werken van Andreas Biefang en Thomas Mergel over het gebouw van de Rijksdag ten tijde van respectievelijk het Duitse Keizerrijk en de Republiek van Weimar en de verschillende studies over het Duitse parlamentsgebouw als gedenkplaats, onder meer van de hand van wetenschappers als Michael S. Cullen en Andreas Döring.¹⁰ Zij laten zien dat de symbolische betekenis van een bepaald gebouw door de tijd heen kan veranderen en de relatie tussen architectuur en politieke cultuur dus dynamischer is dan zij op het eerste gezicht lijkt. In tegenstelling tot zijn collega's, die vooral oog hebben voor de uitwendige architectuur van het parlement, richt de Duitse politicoloog en historicus Philip Manow zijn aandacht in de eerste plaats op de inrichting van de ruimten, in het bijzonder die van de plenaire vergaderzaal. Aan de hand van verschillende historische voorbeelden laat hij zien hoe de ontwikkeling in de plaatsing van afgevaardigden in het parlement correspondeert met veranderende ideeën over politieke representatie en de positie van de vorst in het staatsbestel.¹¹ In zijn ogen leren dan ook veeleer de inrichting en het gebruik van een bepaald gebouw ons iets over de politieke cultuur van een land dan het gebouw zelf.

Met recente publicaties als deze is het onderzoek naar politieke ruimten een weg ingeslagen die verder reikt dan de kunsthistorische benadering of de statische visie die lange tijd de sociale wetenschappen domineerde. Hoewel in de bovengenoemde werken het diachrone perspectief niet per se vooropstaat en in veel gevallen de nadruk ligt op de uniciteit van de Duitse situatie, biedt hun historiserende benadering een veelzijdiger beeld van de verhouding tussen plaats en politiek dan de sociaalwetenschappelijke benadering van Lasswell en Vale. Door de aandacht niet te beperken tot de bouwstijl en het ontwerp, maar tevens te kijken naar het daadwerkelijke gebruik van de ruimte in verschillende perioden van de geschiedenis, hebben zij ook oog voor traditie, functionaliteit en herinnering. Verschijnselen die je misschien niet direct kunt terugvinden in het ontwerp van een gebouw, maar die minstens zo bepalend zijn voor de invulling en de betekenis ervan. Zeker voor de duiding van plaatsen waar het landsbestuur stevig geworteld is in het verleden heeft zo'n meer historiserende benadering een meerwaarde. Juist op deze plaatsen gaan verandering en continuïteit immers hand in hand en kan de temporele dimensie van de relatie tussen plaats en politiek niet buiten beschouwing blijven.

Het Binnenhof in boeken

Nu is het Haagse Binnenhof natuurlijk bij uitstek een regeringscentrum met een duidelijke historische verankering. Een plek waar traditie, gewoonte en herinnering aan het verleden ogenschijnlijk alomtegenwoordig zijn. Is er één plaats, zo vroeg parlementair journalist Doe Hans zich in een vroeg-twintigste-eeuwse beschrijving van het complex af, 'die zoo veel en zoo innig getuige is geweest van Hollands gouden historie en tevens van Hollands verval en reveil'?

Hier werden onder hoogere leiding de draden van Hollands lot gespannen. Hier werd vaak de dirigeerstok geheven in het concert van Europa's volkeren. Het is, of de befaamde poortjes met opzet zoo klein en zoo smal zijn gebouwd, om op deze groote plaats historie en traditie vast te houden. Want het Binnenhof leeft zijn eigen stille, rustige, waardige leven: het Binnenhof is een reliquie; eerbiedwaardige gedachte aan Hollands groote geschiedenis. Men loopt er als in den schemer der eeuwen. De steenen spreken.¹²

Ook vandaag de dag laten publiekspublicaties over het Binnenhof zelden na een verband te leggen met het verre verleden. De standaardbrochure van het bezoekerscentrum geeft zelfs bijna meer informatie over de Staten-Generaal ten tijde van Johan van Oldenbarnevelt en Johan de Witt dan over de huidige staatsinstellingen.¹³ In dat opzicht doet het Binnenhof dan ook sterk denken aan een 'plaats van herinnering', zoals deze door de Franse historicus Pierre Nora is geïntroduceerd in zijn beroemde reeks *Les lieux de mémoire*.¹⁴ Zijn gedachte dat er in een land plaatsen bestaan die een bepaalde herinnering aan het verdwenen verleden oproepen en op deze manier de moderne samenleving vormgeven, lijkt althans goed op het Haagse regeringscentrum van toepassing. Het enige verschil is dat het bij Nora vaak om een verleden gaat dat definitief voorbij is en er in het geval van de gebouwen op het Binnenhof schijnbaar een hoge mate van continuïteit is. Zij zijn geen gedenkplaatsen die louter bewaard zijn gebleven omwille van de herinnering aan het verleden, maar refereren tevens aan de politieke actualiteit. Het Binnenhof is ook tegenwoordig nog in de eerste plaats het toneel van de dagelijkse politieke praktijk.

Toch is het opmerkelijk dat er in de geschiedschrijving over het Binnenhof tot nu toe nauwelijks aandacht is geweest voor de rol die de herinnering aan het verleden heeft gespeeld bij de inrichting van het complex. Weliswaar zijn de gebouwen opgenomen in een Nederlands equivalent van de lieux de mémoire-reeks, maar daarbij dienen zij enkel als decor voor de onthoofding van Van Oldenbarnevelt en de totstandkoming van de eerste Grondwet.¹⁵ Voor de doorwerking van het verleden en de betekenis van de plek in latere eeuwen is eigenlijk geen plaats.

Dit geldt eveneens voor de twee wetenschappelijke publicaties die tot voor kort de historiografie van het Binnenhof goeddeels bepaalden: de bundel *Het Binnenhof. Van grafelijke residentie tot regeringscentrum* en het artikel 'Het verband tussen bouw en boodschap' van oud-Tweede Kamerlid Theo Brinkel.¹⁶ Deze volgen in grote lijnen de gedachte dat politieke verhoudingen hun afspiegeling vinden in de architectuur. Eerstgenoemde richt zich vrijwel volledig op het ancien régime en de bouwkundige geschiedenis van het complex vanaf de late Middeleeuwen. Hoewel de bundel een overwegend kunsthistorische invalshoek heeft, geven de artikelen een indruk van de ontstaansgeschiedenis van de belangrijkste gebouwen op het Binnenhof in relatie tot de ontwikkeling van het bestuur in de vroegmoderne tijd. Het artikel van Theo Brinkel gaat meer expliciet in op de relatie tussen de architectuur en het politieke systeem, maar richt zich in het geval van het Binnenhof hoofd-