

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/33239> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Smit, Diederik

Title: Het belang van het Binnenhof : twee eeuwen Haagse politiek, huisvesting en herinnering

Issue Date: 2015-07-01

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 stadhouderlijke 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 schuilgaat 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 kunst-historische invalshoek heeft, geven de artikelen een indruk van de ontstaans-geschiedenis 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-

zakelijk op de eigentijdse nieuwbouw. Zo laat hij zien dat het ontwerp van Pi de Bruijn voor het nieuwe gebouw van de Tweede Kamer in meerdere opzichten een uitdrukking is van het huidige democratische bestel in Nederland, waar transparantie, overleg en coalitieregeringen centraal staan.

Opvallend is dat beiden nagenoeg volledig voorbijgaan aan het Binnenhof in de negentiende en twintigste eeuw. Waar wetenschappers als Goodsell en Vale juist veel aandacht hebben voor deze twee eeuwen, ligt de nadruk in deze publicaties voornamelijk op het ancien régime. De moderne tijd wordt, afgezien van de nieuwbouwplannen van Pi de Bruijn, grotendeels genegeerd. De verklaring voor deze verwaarlozing lijkt te liggen in de opmerkelijke continuïteit die de plaats van het Nederlandse parlement in deze periode kenmerkt. Hoewel het land gedurende de negentiende eeuw grote staatkundige veranderingen doormaakte, wist het politieke toneel in Nederland zijn vroegmoderne karakter ogenschijnlijk immers grotendeels te behouden. De gedachte uit de internationale literatuur dat regerings- en parlamentsgebouwen beschouwd kunnen worden als een afspiegeling van het politieke systeem lijkt in het geval van het negentiende- en twintigste-eeuwse Binnenhof dan ook moeilijk houdbaar.

Alternatieven om de relatie tussen plaats en politiek te onderzoeken bleven net als elders in de wereld echter lange tijd uit. Pas vrij recent heeft een aantal studies aandacht besteed aan het Binnenhof in de negentiende eeuw en de ruimte ook vanuit de politieke context en het oogpunt van de gebruiker bekeken. Een goed voorbeeld hiervan is *Mannen van Gezag* van Jouke Turpijn.¹⁷ Turpijn laat zien dat de huisvesting op het historische Binnenhof in de jaren zestig van de negentiende eeuw ter discussie stond. Zo vonden de politieke ontwikkelingen binnen het Nederlandse parlement hun weerslag in de wijze hoe er over de huisvesting gedacht werd en werden de gebouwen op hun beurt inzet van een politiek debat over de positie van het parlement.¹⁸ Daarnaast laat Turpijn zien dat het parlamentsgebouw in de negentiende eeuw ook een duidelijke sociale functie had en vertrekken als de koffiekamer en rooksalon voor de negentiende-eeuwse parlementariër bijna net zo belangrijk waren als de plenaire zaal. Door de politieke praktijk in zijn boek centraal te stellen, komt hij aldus ook tot nieuwe inzichten in de betekenis van politieke ruimten.

In een kort artikel richt kunsthistorica Esther Agricola zich niet zozeer op de gebouwen zelf, maar in de eerste plaats op de beleidsmakers en opdrachtgevers. Aan de hand van discussies uit de tweede helft van de negentiende eeuw betoogt zij dat de plaats en de vorm van de Nederlandse rege-

ringsgebouwen in deze periode vooral het gevolg waren van onenigheid over stijl, onervarenheid met grote bouwprojecten en afzijdigheid van de kant van de regering. Agricola laat niet alleen het omstreden karakter van de Haagse casus zien, maar ook hoe verdeeld de wereld was waarin Nederlandse beleidsmakers en architecten van de Rijksgebouwendienst opereerden. Politieke, maatschappelijke en artistieke visies stonden lijnrecht tegenover elkaar en maakten een ‘nationaal’ beleid ten aanzien van de regeringsgebouwen jarenlang vrijwel onmogelijk.¹⁹

Van Torentje tot Trêveszaal beschrijft de geschiedenis van de noordzijde van het Binnenhof en richt zich expliciet op de wisselwerking tussen de architectuur van de gebouwen enerzijds en het gebruik van de ruimtes anderzijds. Zo verbinden bijvoorbeeld de bijdragen over de zeventiende eeuw de vorm van huisvesting op het Binnenhof nadrukkelijk met de cultuur van de Gouden Eeuw en het opmerkelijke staatsbestel van de Republiek.²⁰ Andere artikelen in de bundel tonen aan dat de huisvesting in de periode na 1795 begon te wringen en dat aanpassing en verandering van de situatie zowel noodzakelijk als wenselijk waren.²¹

Dankzij deze publicaties is de plaats van de politiek in Nederland als onderzoeksobject op de kaart gezet en zijn enkele opvallende lacunes in de geschiedschrijving van het Binnenhof ingevuld. De kennis over de huisvesting van het landsbestuur in de negentiende eeuw is zodoende sterk toegenomen. Bovendien is overtuigend aangetoond dat het Binnenhof in de voorbije eeuwen als politieke plaats omstreden was: ook tijdgenoten maakten zich druk over het gegeven dat de architectuur van het complex niet langer aansloot bij de bestaande politieke situatie. Deze conclusie werpt echter opnieuw de vraag op waarom men dan toch tot op heden aan de historische huisvesting heeft vastgehouden. Een antwoord op deze vraag geeft het recente onderzoek naar het Binnenhof niet of nauwelijks. De bovengenoemde werken richten zich vooral op de verschillende argumenten vóór verandering. Aandacht voor continuïteit en traditie ontbreekt nog grotendeels, evenals voor de rol die herinnering bij de inrichting van de ruimte heeft gespeeld.

Representativiteit, functionaliteit en de erfenis van het verleden

Dit onderzoek zal het gehele Binnenhof gedurende een tijdspanne van ruim twee eeuwen in ogenschouw nemen: vanaf het aantreden van Lodewijk Na-

poleon in 1806 en Gogels voorstel tot afbraak tot aan de huidige toestand waarin het complex algemeen beschouwd wordt als het hart van de Nederlandse politiek. Om duidelijk te maken op welke wijze de huisvesting van het landsbestuur in Den Haag zich gedurende deze tweehonderd jaren heeft ontwikkeld, zal de aandacht van het onderzoek daarbij voornamelijk uitgaan naar de discussies die in deze periode over de inrichting van het regeringscentrum en zijn directe omgeving zijn gevoerd. Discussies zeggen immers meer over de ideeën die achter de invulling van de ruimte schuilgaan dan enkel het gebouw en zijn ontwerp. Hier is de spanning tussen verschillende denkbeelden waarneembaar en komen de argumenten voor verandering of behoud duidelijk aan de oppervlakte. Door de debatten over de inrichting van het Binnenhof centraal te stellen, neemt het onderzoek bovendien zowel de plannen in ogenschouw die zijn uitgevoerd als die welke het niet haalden. Deze benadering geeft dan ook een vollediger beeld van het denken over politiek en ruimte dan een onderzoek naar enkel de fysieke gebouwen.

Daarnaast biedt de discussie over de ruimte, in tegenstelling tot alleen de ruimte zelf, een zeker houvast in het bronnenmateriaal. Juist op momenten dat de ruimte ter discussie staat, wordt de huisvesting een agendapunt in politieke vergaderingen, verschijnen er opiniestukken in de media, buigen commissies zich over alternatieve plannen en maken architecten bouwtekeningen voor nieuwbouw of herstel. Onderzoek naar debat levert concrete en bruikbare bronnen op, die uiteenlopen van de officiële *Handelingen van de Tweede Kamer* tot ingezonden brieven en technische rapporten van onafhankelijke experts. Aangevuld met bouwtekeningen, ontwerpsetsen en een enkel interview met een 'bewoner' van het Binnenhof, bieden deze schriftelijke bronnen gezamenlijk een goed overzicht van de inhoud van de opeenvolgende discussies en de argumenten die door de verschillende partijen naar voren worden gebracht.

Bij de analyse van deze argumenten zal bovendien onderscheid gemaakt worden tussen drie aspecten die in de verhouding tussen plaats en politiek een rol spelen, namelijk representativiteit, functionaliteit en de erfenis van het verleden. Met de keuze voor deze aspecten wil deze studie de enigszins structuralistische benadering van architectuur uit de sociale wetenschappen en de meer cultureel-historische traditie van onderzoek naar herinnering bij elkaar brengen, zonder daarbij de eisen uit het oog te verliezen die de bedrijfsvoering van de dagelijkse politiek aan de ruimte stelde. Ook in dit opzicht kijkt het onderzoek dus meer naar de verhouding tussen plaats en poli-

tiek dan in de literatuur over regerings- en parlamentsgebouwen gebruikelijk is.

Representativiteit duidt in dit geval op overeenstemming van de uitstraling van een ruimte met de functie die zij vervult. Hierbij valt te denken aan architectuur die op een of andere manier de waardigheid en gewichtigheid van het instituut dat zij huisvest tot uitdrukking brengt, bijvoorbeeld door middel van zijn locatie, omvang of bouwstijl. Daarnaast dragen ook schilderijen, standbeelden en allerhande allegorische decoraties bij aan de representativiteit van een ruimte. Denk bijvoorbeeld aan de beeltenis van Vrouwe Justitia op gerechtsgebouwen en de verwijzingen naar de klassieke Oudheid die dikwijls overheidsgebouwen sieren. Symbolen als deze maken de functie van het gebouw kenbaar en dragen wezenlijke waarden uit die aan het betreffende instituut verbonden worden. Kortom, in het geval van representativiteit gaat het vooral om de uitstraling van een bepaalde ruimte en de vertegenwoordigende functie die zij kan hebben. Zowel in het werk van Goodsell en Lasswell als in het recente onderzoek naar parlementaire vergaderzalen van Manow gaat het dan ook vooral over het representatieve aspect van de relatie tussen plaats en politiek. Zij richten zich in de eerste plaats op de symbolische betekenis van bepaalde ontwerpen en de intenties die achter deze symboliek schuilgaan.

Minstens zo bepalend voor de verhouding tussen plaats en politiek is echter de discussie over de pure *functionaliteit* van de gebouwen. Dat wil zeggen: de verschillende opvattingen over het nut van de ruimten in de dagelijkse praktijk. Deze betreffen niet zozeer het uiterlijk van de gebouwen en de beeldvorming van de macht, maar vooral de eisen die de praktijk van het landsbestuur aan de gebouwen stelt. In de voorbije twee eeuwen is de bedrijfsvoering van de nationale politiek immers in allerlei opzichten aan verandering onderhevig geweest, alleen al door de gestage groei van het overheidsapparaat. Met name in de twintigste eeuw nam het aantal ambtenaren snel in getal toe en breidde het aantal ondersteunende diensten sterk uit. Deze ontwikkelingen, maar bijvoorbeeld ook technologische innovaties als de introductie van elektriciteit, telefoon en internet, vroegen voortdurend om aanpassing van de bestaande bouw en plaatsten de machthebbers voor allerhande ruimtelijke en logistieke problemen. Hoezeer dergelijke praktische vraagstukken bepalend zijn in de inrichting van regeringscentra is een kwestie die in de literatuur weinig aandacht heeft gekregen. Toch zijn discussies over capaciteit, comfort en infrastructuur van grote invloed geweest op de uiteindelijke inrichting van het Haagse Binnenhof.

Een laatste belangrijk thema is ten slotte *de erfenis van het verleden* en de betekenis van de plek als plaats van herinnering. Zo getuigen onder meer de uitvoerige restauraties van de grafelijke zalen en de gebouwen langs de Hofvijver in de afgelopen decennia van de wens aansluiting te zoeken bij het verleden en de herinnering aan met name de Middeleeuwen en Gouden Eeuw ook voor de toekomst levend te houden. Daarnaast spelen tradities ook een belangrijke rol bij de inrichting van de ruimten. Hoewel dikwijls ‘uitgevonden’, om met de term van Eric Hobsbawm te spreken, lijkt het aspect van traditie en gewoonte voor de Nederlandse situatie bijzonder sterk.²² Zo zijn plekken als bijvoorbeeld het Torentje, de Trêveszaal en de Ridderzaal door de jaren heen zozeer verbonden geraakt met hun specifieke functie dat een andere invulling van deze gebouwen haast ondenkbaar is.

Door in de analyse van de discussies over de huisvesting van het landsbestuur in Nederland naast representativiteit en functionaliteit ook de betekenis van het Binnenhof als plaats van herinnering te betrekken, krijgt de verhouding tussen plaats en politiek een temporele dimensie en is er plaats voor verschijnselen als traditie, monumentenzorg en niet in de laatste plaats het verleden zelf als representatief element. Het concept van ‘plaats van herinnering’ moet in deze context tamelijk ruim worden opgevat. Het gaat niet zozeer om gebouwen op het Binnenhof die concreet als monument of gedenkplaats zijn ingericht, maar veeleer om het gebruik van collectieve herinneringen aan het verleden als argument voor een bepaalde invulling van de plek. Deze plek kan zowel een deel van het complex zijn, als het Binnenhof in het geheel. Waar het om gaat, is dat de gebeurtenissen of perioden uit de geschiedenis die met de betreffende plek geassocieerd worden als leidraad dienen voor de architectuur, de aankleding van de ruimte of de functie ervan.

De drie aspecten van de verhouding tussen politiek en ruimte zijn in veel gevallen niet los van elkaar te zien. Zo kan de representativiteit van een ruimte samenhangen met de betekenis van een plek als plaats van herinnering of, andersom, de wens om een gebouw functioneler te maken resulteren in de verdwijning van historisch erfgoed, inclusief de herinneringen die zij oproepen. Zeker in het geval van een regeringscentrum zoals het Binnenhof, dat stevig geworteld is in zijn geschiedenis, zijn daarom alle drie de aspecten van belang. Gezamenlijk maken zij de dynamiek in de verhouding tussen politiek en ruimte door de tijd heen zichtbaar en laten zij zien hoe een vroegmodern regeringscentrum zich in een moderne politieke context handhaaft. Bovendien toont een dergelijke combinatie hoe de drie aspecten zich tot elkaar verhouden en in welke mate zij bepalend zijn voor het huis-

vestingsbeleid van het landsbestuur. Hierbij is in het onderzoek naar regerings- en parlamentsgebouwen nog veel te winnen. Zoals in de voorgaande paragraaf is gebleken, heeft de internationale literatuur zich voornamelijk gericht op nieuwe gebouwen, ontworpen in de negentiende en twintigste eeuw, waardoor de nadruk sterk is komen te liggen op het representatieve element van ontwerpen.

Met de keuze om dit boek te wijden aan het Binnenhof is het de bedoeling de andere aspecten van de relatie tussen plaats en politiek meer voor het voetlicht te brengen en aan te tonen dat 'functionaliteit' en 'herinnering aan het verleden' veel nadrukkelijker een stempel op de huisvesting van het landsbestuur drukken dan tot nu toe in de historiografie is aangenomen. Gezien de huidige vorm en inrichting van het regeringscentrum van Nederland is de veronderstelling namelijk dat juist deze factoren bepalend zijn geweest voor het huisvestingsbeleid. Weliswaar klonk met enige regelmaat de roep om verandering en vernieuwing, maar deze was blijkbaar nooit krachtig genoeg om radicale verandering teweeg te brengen. Uitgerekend op momenten dat de toekomst van de historische plek op het spel stond, wogen praktische en historische argumenten zwaarder dan de pleidooien voor imposante nieuwbouw of architecturale eenvormigheid.

Afbakening en periodisering

In dit licht kan de geschiedenis van het Binnenhof ons mogelijk ook iets leren over historische regeringscentra in het algemeen. Hoewel het complex met zijn locatie buiten de hoofdstad van het Koninkrijk afwijkt van de situatie in de meeste andere landen, zijn er immers talrijke andere regeringscentra in de wereld die eveneens gekenmerkt worden door een sterke continuïteit met het verleden.²³ Zo gaan in Europa bijvoorbeeld ook de regeringscentra in Londen, Kopenhagen en Moskou terug tot de Middeleeuwen. Zij hebben door de eeuwen heen weliswaar grote wijzigingen in hun vorm en uiterlijk ondergaan, maar zijn al wel honderden jaren onafgebroken op precies dezelfde locatie gevestigd. Bovendien kennen ook deze zetels van het landsbestuur eeuwenoude tradities, bijvoorbeeld wanneer het gaat om de vorm van de vergaderopstelling (Londen), de bewoning van het regeringscomplex (Kopenhagen) of de plaats van de regeringszetel binnen de stad (Moskou). Wat de omgang met dergelijke tradities betreft, vertonen zij duidelijke parallellen met de Nederlandse situatie.

Nu gaat het hier niet om uitgebreid comparatief onderzoek naar het Binnenhof en regeringscentra elders in de wereld. Daarvoor is de omvang van dit ene boek simpelweg te beperkt. Wel zal in het vervolg van de tekst hier en daar verwezen worden naar situaties in het buitenland, vooral wanneer deze in de behandelde discussies expliciet aan de orde komen. Met enige regelmaat hebben deelnemers aan de discussie over de huisvesting van het landsbestuur in Den Haag namelijk buitenlandse regeringscentra als voorbeeld gebruikt om hun standpunt kracht bij te zetten: ofwel als model hoe het anders kan, ofwel als illustratie hoe het juist niet moet. Dergelijke voorbeelden laten duidelijk de overeenkomsten en verschillen zien met de Nederlandse situatie en voorzien de nationale casus aldus van enig internationaal vergelijkingsmateriaal. In hoofdzaak blijft dit boek echter een studie naar de ontwikkeling van het Binnenhof in de afgelopen tweehonderd jaar.

Met 'het Binnenhof' wordt in dit boek overigens het gehele gebied bedoeld dat tegenwoordig tot het Binnenhofcomplex behoort, dat wil zeggen het terrein tussen Buitenhof, Hofweg, Lange Poten, Plein en Hofvijver. In grote lijnen komt dit gebied overeen met het bestuurscentrum zoals dat hier in vroegere tijden gevestigd was, zij het met enkele kleine verschillen. In de eerste plaats moet vermeld worden dat het hof zich in de Middeleeuwen verder uitstreckte dan in latere eeuwen. Het complex liep aan de westkant door tot aan de huidige Gevangenpoort en omvatte dus ook het volledige Buitenhof. Ook aan de oostzijde reikte het terrein aanvankelijk verder, in elk geval tot aan de voormalige Doelenpoort aan het einde van de Korte Vijverberg. Omdat er slechts weinig over de inrichting van deze delen van het hof bekend is en zij reeds aan het einde van de Middeleeuwen aan het dorp Den Haag werden afgestaan, zullen zij in het vervolg van het boek goeddeels buiten beschouwing worden gelaten. Daarentegen worden wel tot het Binnenhof gerekend de gebouwen die tegenwoordig tot het complex behoren, maar hun adres aan het Plein of Lange Poten hebben. Het gaat daarbij onder meer om de nieuwbouw van de Tweede Kamer, de voormalige departementsgebouwen van Justitie en Koloniën en het inmiddels afgebroken gebouw van de Hoge Raad. Hoewel zij formeel niet op het Binnenhof gevestigd zijn, worden zij vanwege hun functie en nauwe verbondenheid met de overige landsgebouwen wel als onderdeel van het complex beschouwd.

De ruimtelijke afbakening hangt bovendien ook samen met de periodisering van het boek. In tegenstelling tot de meeste bestaande publicaties ligt de nadruk van dit boek niet zozeer op de ontstaansgeschiedenis van het be-

stuurscentrum in de Middeleeuwen en de Republiek, maar nadrukkelijk op de periode na de Bataafse tijd: de periode waarin het Binnenhof zijn huidige functie verkreeg als nationaal regeringscentrum van het Koninkrijk der Nederlanden. Het verhaal begint eigenlijk pas echt met de totstandkoming van de eenheidsstaat onder het Franse gezag en de inhuldiging van Lodewijk Napoleon als koning van Holland en leidt vanaf daar aan de hand van de verschillende discussies over de huisvesting door de geschiedenis van het Binnenhof in de negentiende en twintigste eeuw.

De keuze voor de afgelopen tweehonderd jaar heeft meerdere redenen. In de eerste plaats is er, zoals gezegd, slechts weinig over het Binnenhof in beide eeuwen geschreven. Daarnaast is het pas sinds het begin van de negentiende eeuw dat het Binnenhof de functie heeft van een nationaal politiek centrum. In de eeuwen daarvoor was het weliswaar al eeuwen de voornaamste plaats van bestuur, maar formeel was het slechts een van de zeven regeringszetels binnen de Republiek. Ieder gewest beschikte immers over een eigen soevereine regering. Het is dan ook in het licht van het Koninkrijk dat de verhouding tussen plaats en politiek in Nederland na 1800 zo interessant wordt. Tot aan de Bataafs-Franse tijd had de bebouwing op het Binnenhof goeddeels gelijke tred gehouden met de politieke ontwikkelingen in het graafschap Holland. Pas na de totstandkoming van de eenheidsstaat begonnen de locatie en huisvesting van het bestuur in Den Haag te wringen en kwam met enige regelmaat het discussiepunt ter tafel of regering en parlement toch niet elders of in een ander onderkomen konden zetelen.

Om een goed beeld te krijgen van de verschillende discussies in de voorbije twee eeuwen en te begrijpen op welke wijze tradities en herinneringen aan het verleden in de omgang met de gebouwen een rol gespeeld hebben, is het echter noodzakelijk de voorgeschiedenis van het Binnenhof tijdens het ancien régime en de wordingsgeschiedenis van het complex te behandelen. In het eerste hoofdstuk zal daarom in kort bestek en voornamelijk op basis van secundaire literatuur de geschiedenis van het Binnenhof worden uiteengezet: vanaf de stichting van het grafelijke hof in de dertiende eeuw tot aan het einde van de Bataafse Republiek. Dit inleidende hoofdstuk vormt, behalve een chronologische opstap naar de hoofdstukken over de negentiende en twintigste eeuw, tevens een contrast voor de thematiek die in deze latere tijden centraal zal staan. Het biedt het licht waartegen de opvallende contouren van het Binnenhof in het Koninkrijk zichtbaar worden en een historisch referentiepunt waar menig politicus en opiniemaker in latere discussies naar zal verwijzen.

