



ONDERGESCHIKT GEMAAKT

Hoe haar politieke ontbinding in 1904 de Eerste Kamer beïnvloedde



ANTRUDE OUDMAN

S1026808

14.660 WOORDEN

Inhoud

Inleiding.....	2
Hoofdstuk 1: de introductie in 1848	5
1.1 Ontbinding als herstel van de machtsbalans.....	5
1.2 Ontbinding als volksraadpleging	8
1.3 Conclusie.....	10
Hoofdstuk 2: de toepassing in 1904.....	12
2.1 De Eerste Kamer als bolwerk.....	12
2.2 De Eerste Kamer als volksvertegenwoordiger.....	15
2.3 Conclusie.....	18
Hoofdstuk 3: de nabeschuwing tot 1922	20
3.1 Het behoudende front: een indirect gekozen Eerste Kamer	20
3.2 Het progressief-radical front: een direct gekozen Kamer of een referendum.....	24
3.3 Conclusie.....	27
Conclusie	29
Bronnenlijst	30
Secundaire bronnen	30
Bronnen	30

Inleiding

In 1904 werd onder het confessionele kabinet-Kuyper de Eerste Kamer ontbonden. De liberale Eerste Kamer had de Hoger Onderwijswet verworpen terwijl de confessionele Tweede Kamer deze wel had aangenomen. Toentertijd werd elke drie jaar een derde van de Eerste Kamer door de Provinciale Staten (PS) gekozen en antirevolutionair kabinetsleider Abraham Kuyper wees op de verouderde politieke verhoudingen in de Eerste Kamer door de recente PS-verkiezingen. De verkiezingen na de ontbinding leverden een confessionele Eerste Kamer op die de wet goedkeurde. Aangezien de Eerste Kamer in 1815 was geïntroduceerd als tegenwicht voor de Tweede Kamer en niet zozeer als vertegenwoordiger, strookte de ontbinding niet met haar oorspronkelijke functie: de Kamer moest wijken voor regering en Tweede Kamer en diende een actuele samenstelling van vertegenwoordigers te hebben.

Critici vonden dat de ontbinding van de Eerste Kamer haar functie als stabiliserende factor op losse schroeven zette. Vandaag de dag leeft dit debat nog steeds. De legitimiteit van de Eerste Kamer staat ter discussie en ook wordt het bestaan van senaten elders betwist. De Eerste Kamer is volgens jurist E.T.C. Knippenberg een rariteit. In 2002 schreef hij in zijn vergelijkend promotieonderzoek naar de Duitse, Nederlandse, Franse en Engelse senaten dat de Eerste Kamer als vertegenwoordiger van de hele bevolking ‘welhaast perfect democratisch gelegitimeerd’ en ‘degelijk’ partijpolitiek georganiseerd is. In dat opzicht was haar rivaliserende én assisterende houding vreemd en het tegendeel van wat ‘zich in Londen, Parijs en Berlijn dienaangaande afspeelt’ was.¹ De terughoudendheid van de Eerste Kamer wordt geweten aan haar indirecte verkiezing door de PS terwijl de Tweede Kamer direct wordt gekozen. Met andere woorden: de Eerste Kamer heeft een zwakkere electorale machtsbasis en is daarom ondergeschikt aan de Tweede Kamer. Deze gedachte gaat echter voorbij aan het doel in 1848. De indirecte verkiezing van de Eerste Kamer werd volgens jurist Frank de Vries toen geïntroduceerd om de Tweede Kamer juist politiek te beteugelen. Hij concludeerde in 2000 in zijn proefschrift over de staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer dat de Eerste Kamer zich dus niet zo bescheiden moest opstellen.² De ontbinding in 1904 was een reden voor kritiek op de legitimiteit van de Eerste Kamer, maar vormt ook een belangrijk aanknopingspunt voor het historisch begrip hoe de rol van de Eerste Kamer veranderde – of tenminste: anders werd uitgelegd.

Een tweede reden waarom de ontbinding in 1904 relevant is voor het debat over de legitimiteit van de Eerste Kamer is de toen afwijkende Kamermeerderheid. Tussen 1888 en 1918 verloren diverse regeringen tussentijds hun Eerste Kamermeerderheid en dit probleem keerde terug toen vanaf 1983 de Eerste Kamer geheel werd gekozen voor vier jaar – het is een actueel probleem. Kabinet-Rutte III bezit de kleinst mogelijke meerderheid (38 zetels, 50,6%) en kan deze in de naderende PS-verkiezingen verliezen. Als de Eerste Kamer haar partijgenoten in de Tweede Kamer volgt in haar stemgedrag, is een afwijkende Kamermeerderheid een obstakel voor regeringen om wetsontwerpen door beide Kamers te laveren. De oorspronkelijke taak van de Eerste Kamer werd door antirevolutionair Eerste Kamerlid S. van Velzen jr. verwoord: de Kamer oordeelde ‘onafhankelijk van partij-invloed’ of wetsontwerpen strookten met de grondwet en het algemeen belang.³ Of de Kamermeerderheden gelijk waren of niet, het zou puur om de rechtsgeldigheid van ontwerpen moeten gaan. Kuyper fundeerde de ontbinding echter op de achterlopende en afwijkende samenstelling. Om te begrijpen waarom de opvatting van de taak van de Eerste Kamer veranderde, moet de ontbinding in haar context geplaatst worden.

De ontbinding in 1904 wordt veel in staatsrechtelijke werken aangehaald waarbij de werking voorop staat en niet de doctrines die ten grondslag lagen aan de totstandkoming van de grondwet,

¹ Erik Theodoor Cornelis Knippenberg, *De senaat: rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat* (Den Haag 2002), 241.

² Frank de Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer* (Deventer 2000), 343.

³ *Handelingen Eerste Kamer (HEK) 1904-1905*, 13 juli 1904, 467.

de politiek-maatschappelijke ontwikkelingen die de uitleg van de grondwet toen en later beïnvloedden en de (politieke) ideologieën van degenen die het ontbindingsrecht toepasten. Een onderzoek waarin de veranderingen in de opvatting van de Eerste Kamer worden gehistoriseerd is daarom een aanvulling op de bestaande literatuur over de Eerste Kamer en het ontbindingsrecht. Bovendien werden de staatsrechtgeleerden zelf door eigen ideologische overtuigingen beïnvloed die geëxpliciteerd moeten worden om de stellingnames te begrijpen. Zo stelde jonkheer Marinus van der Goes van Naters in 1945 in zijn werk over 'de leiding van de staat' dat als haar meerderheid afweek van de Tweede Kamer de Eerste Kamer de Tweede Kamer moest volgen behalve wanneer haar meerderheid de 'meerderheid der natie' representeerde.⁴ De sociaaldemocratische politicus volgde hiermee volledig zijn partijlijn: het volk besliste de politieke koers. Het ontbindingsrecht en de indirect gekozen Eerste Kamer waren vooral liberale ideeën, bij de introductie van beide in 1848 hadden confessionelen nog geprotesteerd dat een parlementaire democratie een 'naamkoning' opleverde. Maar ook zij namen kennelijk het idee over dat de Eerste Kamer vooral vertegenwoordiger was. Antirevolutionair W. de Kwaadsteniet schreef in 1968 in zijn Amsterdamse proefschrift over het ontbindingsrecht optimistisch dat ontbinding de 'staatsmachine' weer op gang hielp, overeenstemming tussen kiezer en vertegenwoordiger gaf en volksvertegenwoordiging en regering toonde 'waar zij over en weer aan toe zijn'.⁵ De antirevolutionair schetste de ontbinding in 1904 neutraal, wat niet vreemd was aangezien deze onder antirevolutionair Kuyper plaatsvond. Het proefschrift stond aan de vooravond van de vernieuwingsdiscussie in de jaren '70 die tot herziening van de grondwet in 1983 leidde. De grondwet van 1983 expliciteerde het primaat van de Tweede Kamer: in artikel 51 over het ledental stond de Tweede Kamer vóór de Eerste Kamer. Het ontbindingsrecht bleef bestaan: nog steeds kan 'elk der kamers' volgens grondwetsartikel 64 lid 1 bij Koninklijk Besluit ontbonden worden.

In geschiedkundige werken wordt de ontbinding zelden uitgediept. Staatsrechtgeleerden Joop van den Berg en J.J. Vis stelden in hun werk over de parlementaire geschiedenis van Nederland dat ontbinding in 1904 democratisch gerechtigd was aangezien de Eerste Kamer partijpolitiek achterliep op de PS. Ze wezen er echter op dat achterlopen toen juist als positief gold, als 'rem op de waan van de dag'.⁶ Parlementair historicus Bert van den Braak vond het in zijn proefschrift over de Eerste Kamer 'merkwaardig' dat de Eerste Kamer – stabiele factor qua indirecte verkiezing, negenjarige zittingsduur en periodieke vernieuwing – in 1904 in één klap werd vernieuwd.⁷ Van den Berg en Vis en Van den Braak gingen niet op de gevolgen van de ontbinding voor de Eerste Kamer en vonden alleen de ontbinding of het argument ervoor vreemd. Er is één vreemde eend in de bijt in de historiografie. In 2006 lichtte Van den Berg als vertrekkend hoogleraar Parlementaire Geschiedenis in Leiden de ontbinding eruit in zijn afscheidsrede over de rivaliteit tussen beide Kamers. Volgens hem legde de regelmatig dwarsliggende Eerste Kamer het in 1904 af tegen de direct gekozen Tweede Kamer die grotere legitimiteit had. De Eerste Kamer was terughoudender na ontbinding.⁸ Hiermee maakte Van den Berg de ontbinding belangrijker dan de rest van de auteurs deden – historici en juristen –, maar hij illustreerde met de ontbinding alleen de rivaliteit tussen de Kamers.

Er wordt bediscussieerd of de Eerste Kamer overbodig is aangezien de Tweede Kamer democratisch gezien legitiemer is. Deze discussie kan echter niet gevoerd worden zonder de historische achtergrond te kennen. Ergens in de tijd hebben de functie van de Eerste Kamer als waarborg tegen de Volkskamer en de vertegenwoordigende functie stuivertje gewisseld. Van Den Berg stelde dat 1904 een climax was in de rivaliteit tussen beide Kamers, maar de ontbinding kan nog breder worden getrokken: als een teken van een omwenteling in het denken over (de legitimiteit

⁴ Marinus van der Goes van Naters, *De leiding van den staat* (Haarlem 1945), 92.

⁵ Willem de Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding* (Deventer 1968), 223.

⁶ J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar: parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946* (Amsterdam 2013) 518.

⁷ Bert van den Braak, *De Eerste Kamer: geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (Den Haag 1998) 147.

⁸ J.Th.J. van den Berg, 'De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit', afscheidsrede aan de Universiteit van Leiden, 29 september 2006, 9-11.

van) de Eerste Kamer. Daarmee is een onderzoek relevant naar de oorspronkelijke bedoeling van de Eerste Kamer en het ontbindingsrecht waarbij de opvattingen van beide in 1904 met deze intentie worden vergeleken. Ook de periode na 1904 is relevant. Progressief liberaal Tweede Kamerlid J. Limburg schreef in 1904 in liberaal tijdschrift *De Gids*: 'De ontbinding van de Eerste Kamer heeft de verhouding tusschen Kroon en Minister, tusschen de beide takken van de volksvertegenwoordiging onderling weer gemaakt tot een onderwerp van bespiegeling. Ook de taak van de Eerste Kamer zelve en de wijze, waarop zij wordt verkozen, heeft meer de aandacht getrokken dan in de laatste jaren het geval was.'⁹ De huidige terughoudendheid van de Eerste Kamer heeft een historische achtergrond en om dat te begrijpen is deze ontbinding cruciaal. Het gaat om een unieke ontbinding in de Nederlandse parlementaire geschiedenis. Beide Kamers zijn meermaals bij een herziening van het kiesstelsel ontbonden en de Tweede Kamer is diverse keren politiek ontbonden, maar de Eerste Kamer werd alleen in 1904 politiek ontbonden.

De vraagstelling voor dit onderzoek is: waarom vormde de politieke ontbinding van de Eerste Kamer door kabinet-Kuyper in 1904 een omwenteling in de opvatting van de functie van de Eerste Kamer? De hoofdstukken volgen elkaar chronologisch op, maar zijn thematisch ingedeeld. Het eerste hoofdstuk behandelt de deelvraag: wat was de intentie van de grondwetgever die het ontbindingsrecht in 1848 in de grondwet opnam? De analyse is toegespitst op de twee beoogde doelen van ontbinding: volksraadpleging en herstel van de machtsbalans. Het gaat om de grondwetsdiscussie voorafgaand en in 1848. In het tweede hoofdstuk staat de deelvraag centraal: welke verschillende opvattingen van de functie van de Eerste Kamer gingen schuil achter de reacties op de ontbinding in 1904? De ontbinding was een Koninklijk Besluit en werd niet behandeld in de Eerste en Tweede Kamer, maar politici gaven in andere vergaderingen en in kranten commentaar. Ook de pers becommentarieerde de ontbinding. In de analyse van de reacties van pers en parlement en de achterliggende ideologieën van de voor- en tegenstanders van ontbinding staat de verandering van denken in relatie tot de intentie van de grondwetgever in 1848 centraal. Het derde hoofdstuk gaat in op de deelvraag: welke uitleg kreeg de machtsbasis van de Eerste Kamer en de verhouding tussen regering en Eerste Kamer van 1904 tot 1922? Tussen 1922 en 1983 was de zittingsduur van de Eerste Kamer zes jaar waarbij elke drie jaar de helft van de leden werd verkozen en tot 1983 verloren kabinetten hun Eerste Kamermeerderheid niet. Deze periode kan niet volledig uitgediept worden, ook omdat de archieven over de staatscommissies voor de grondwetsherzieningen in 1917 en 1922 niet openbaar zijn. De twee mislukte staatscommissies, de de Staatscommissie-De Beaufort (1905-1906) en Staatscommissie-Heemskerk (1910-1912), staan in dit hoofdstuk centraal. Al kwamen beide commissies niet tot een eensluidende conclusie noch tot een grondwetsherziening, ze tonen op welke manier er naar de Eerste Kamer werd gekeken en of de ontbinding in 1905 daaraan bijdroeg. De vraag die voorop staat in de analyse is hoe de commissieleden de Eerste Kamer legitimeerden – vooral in relatie tot de Tweede Kamer en de regering – en waarom werd besloten haar te behouden.

Voor dit onderzoek wordt vooral in Kamerstukken, de *Handelingen* van de Eerste en Tweede Kamer en krantenartikelen gezocht naar de argumenten en overwegingen in de discussies over het ontbindingsrecht. De meningen van politici en krantenredacteuren worden niet domweg op een rijtje gezet. In de bronanalyse staat centraal hoe de verschillende opvattingen zich verhouden tot de intentie van de grondwetgever voor de Eerste Kamer en het ontbindingsrecht. Hiervoor worden notulen van grondwetscommissies uit het Nationaal Archief en de boeken die prominente actoren als Thorbecke over het onderwerp schreven geanalyseerd. Daarnaast worden staatkundige werken gebruikt.

⁹ J. Limburg, 'Staatsmansoverpeinzigen', *De Gids* 68:4 (1904), 372.

Hoofdstuk 1: de introductie in 1848

In een periode van twee decennia werd het ontbindingsrecht regelmatig in de pers en het parlement besproken voordat het in 1848 opgenomen werd in de grondwet. Vanaf circa 1830 werd het recht regelmatig besproken en overwogen omdat koning Willem I en de Tweede Kamer niet altijd op één lijn zaten, maar tegenover elkaar stonden. Anno 1848 vreesde Willem dat de geest van revolutie in Europa ook naar Nederland oversloeg en gaf hij de groep liberalen met hun ideaal van vooruitstrevendheid de opdracht de grondwet te herzien. Het koninklijk recht op ontbinding van één of beide Kamers was één van de nieuwe grondwetsartikelen. De grondwetgever droeg dit recht aan met twee doelen voor ogen: ontbinding als volksraadpleging en ontbinding als herstel van de machtsbalans. Beide doelen worden beurtelings belicht waarbij wordt ingegaan op de historische achtergrond van het ideaal, commentaar door staatsrechtgeleerden op deze intentie en de belangrijke historische actoren en overwegingen: voor- en tegenargumenten die werden afgewogen.

1.1 Ontbinding als herstel van de machtsbalans

Het ontbindingsrecht werd in 1848 geïntroduceerd als tegenwicht voor de ook kersverse ministeriële verantwoordelijkheid zodat de Kamers – vooral de Tweede Kamer – niet de regering overvleugelden. De liberalen pleitten al twee decennia ervoor om ministers verantwoordelijk te maken voor de daden van een onschendbare koning. Van den Berg en Vis weten dit aan de financiële malaise waaraan koning Willem I debet was.¹⁰ De hele groep liberalen wilde grondwetsherziening, maar een specifieke groep vormde de grondwetscommissie in 1848: de doctrinaire liberalen.

Van den Berg en Vis stelden dat pragmatische liberalen en conservatieven de verhouding tussen regering en parlement uitlegden als een vertrouwensrelatie waar de koning met zijn benoemingsrecht boven stond. De doctrinairers spraken van een evenwichtsrelatie. Ministers zouden met de ministeriële verantwoordelijkheid dan bemiddelaars tussen een besluitvormende koning en een controlerend en medewetgevend parlement worden. De twee staatsrechtgeleerden stelden nuchter dat de koning dan niet besloot, maar slechts een besluit ondertekende. De ministeriële verantwoordelijkheid werd later verbonden met parlementair vertrouwen – in lijn met de pragmatici en conservatieven – maar de doctrinairers zagen dat niet zo: het was de plicht om de Kamer inlichtingen te verschaffen.¹¹ En waarom werd het ontbindingsrecht hieraan verbonden? De Kwaadsteniet concludeerde uit de discussie over het ontbindingsrecht vanaf de jaren 1830 dat ontbinding volgens voorstanders voorkwam dat de Kamer overwicht op de regering kreeg.¹² Opvallend is dat De Kwaadsteniet beklemtoonde dat het om een koninklijk recht ging dat ook de koning moest beschermen tegen de volksvertegenwoordiging. Dit strookt echter niet met Van den Berg en Vis' visie dat de koning als deel van de regering alleen een handtekening zou zetten. In theorie klopten beide visies: de doctrinairers wilden de beslissingsmacht wel degelijk bij de koning houden, maar vooral verhelderen wie de verantwoordingsplicht had. Het ontbindingsrecht moest voorkomen dat de volksvertegenwoordiging regisseur werd. Van den Berg en Vis hadden echter gelijk over de praktijk: de koning verloor zijn beslissingsmacht aan de regering.

De bolwerktheorie die in 1848 afgeschreven werd was ook uitgegaan van een evenwicht, maar dan tussen koning en Kamer. De Eerste Kamer was geïntroduceerd als koninklijk bolwerk in 1815. Ze moest het evenwicht tussen vorst en volk in stand houden en was niet zo zeer vertegenwoordiger. De Tweede Kamer gold als tegenstander van de koninklijke Eerste Kamer aangezien alle volksinvloed met argusogen werd bekeken. In de praktijk was deze theorie een lege huls omdat de autocratische koning Willem I regeerde, met het parlement als bescheiden en assisterende aanvulling.¹³ De leden van de Eerste Kamer werden tot 1848 door de koning voor het

¹⁰ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 278.

¹¹ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 336-338.

¹² De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 14.

¹³ De Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, 22.

leven gekozen, die van de Tweede Kamer door de PS die waren gekozen door de duizend mensen die de meeste belasting betaalden. Met de grondwet van 1848 werd de Eerste Kamer door de PS verkozen en de Tweede Kamer door burgers die een bepaald bedrag aan belasting betaalden. Het was een compromis: de commissie had de Eerste Kamer willen afschaffen. Liberaal voorman en voorzitter van de grondwetscommissie J.R. Thorbecke noemde in zijn *Bijdrage tot de herziening der Grondwet* in 1848 de Eerste Kamer 'zonder grond en zonder doel'. Omdat de Tweede Kamer als de volkswil gold, zou de Eerste Kamer als 'nutteloze vertraging' worden gezien en 'waar zij niet gedwee volgt, slechts eene aanleiding tot misnoegen en tweespalt zijn'.¹⁴

Thorbecke wees ook de bolwerktheorie af omdat de regering zelf de moed moest hebben om tegen de Volkskamer in te gaan, wanneer zij nodig was in het algemeen belang.¹⁵ Het ontbindingsrecht gaf de regering een duwtje in de rug om die moed op te brengen. Het evenwicht tussen regering en Kamer stond voorop. Thorbecke had het ontbindingsrecht afgewezen in 1840 omdat het de vrijheid van de regering niet zou beschermen. Als de regering botste met de nieuw-gekozen Kamer, kon zij niet weer de Kamer ontbinden en moest daarom de nieuwe Kamer gehoorzamen.¹⁶

Vier jaar later had hij een complete draai gemaakt. Volgens Van den Berg en Vis was Thorbecke bij zijn herkiezing als Kamerlid in 1844 doctrinair geworden.¹⁷ Dit verklaart waarom hij toen met acht coauteurs in het Negenmannenvoorstel ter bescherming van de regering juist pleitte vóór het ontbindingsrecht. Ontbinding voorkwam dat vertegenwoordigers hun wil doordrukten. Volgens het negental moest de regering niet gedwongen zijn een kwestie te laten vallen wanneer de meerderheid van 'het *thans zittend* personeel der Kamer' anders oordeelde.¹⁸ Als de regering een kwestie prangend vond vanuit het algemeen belang was de vertegenwoordigende Kamer ondergeschikt. In de Kamer vond pragmaticus P.C. Schooneveld, in wier huis de Negen Mannen grondwetsherziening hadden besproken, dat de regering niet hoefde te buigen voor een meerderheid van Kamerleden die 'alles naar hunnen wil kunnen dwingen'.¹⁹ Het Negenmannenvoorstel leverde echter een breuk tussen de pragmatici en doctrinairers op omdat de eersten het voorstel te radicaal vonden: zo werd er gepleit voor een ontbindbare en direct verkozen Tweede Kamer. Pragmatici wilden de indirect gekozen Eerste Kamer behouden en hooguit meer volksinvloed via een ruimer kiesrecht voor het kiescollege, conservatieven wilden alleen een grondwetsherziening als de koning het initiatief nam.²⁰

Het is ironisch dat voor het afzetten van recalcitrante volksvertegenwoordigers een beroep op het volk nodig was. De gedachte was dat de regering een middel tegen een te sterke volkswil in handen zou hebben, maar juist de toepassing betekende een grote afhankelijkheid van die volkswil. Thorbecke en Schooneveld zagen over het hoofd dat het ontbindingsrecht de regering alleen beschermde als zij zéker wist dat de kiezer – PS of volk – haar kant zou kiezen, anders leed zij een veel gevoeliger nederlaag dan wanneer ze de kwestie liet vallen. Dit merkte Vis ook op: de aanneming was dat ontbinding een instemmende meerderheid opleverde.²¹ De doctrinairers zagen de regering als beste waker over het algemeen belang waar het parlement een potentiële bedreiging vormde, maar in de praktijk schoot dit hulpmiddel voor de waakhond tekort. De Negen Mannen beseften in hun memorie van toelichting dat het volk wel de kant van de regering moest kiezen: ontbinding toonde 'of de tegenstand, dien de voorstellen of maatregelen der kroon aldaar ontmoeten, een

¹⁴ Jan Rudolf Thorbecke, *Bijdrage tot herziening der Grondwet* (z.p. 1848), 46-48.

¹⁵ Johannes Theodorus de Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal* (Nijmegen 1957), 3.

¹⁶ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 17.

¹⁷ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 305.

¹⁸ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 21.

¹⁹ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 26.

²⁰ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 306-307.

²¹ J.J. Vis, *De ontbinding van het parlement* (Groningen 1987), 28.

blijvende, nationale tegenstand zij'.²² Het negental erkende echter niet dat wanneer ontbinding deze 'blijvende' tegenstand toonde, de regering een flater sloeg en zeker onbeschermd tegenover het parlement stond.

Het beeld van een bedreigde regering leefde niet alleen onder politici. Als spreekwoordelijke uitzondering op de regel dat kranten in 1848 een beperkte opiniërende functie hadden, leverden enkele kranten kritiek op het ontbindingsrecht. Pas rond 1870 was er een intellectuele middenklasse ontstaan en het aantal regelmatige krantenlezers gestegen.²³ Het is de vraag of er in 1848 werkelijk een maatschappelijk debat was over de grondwetsherziening, maar de soms erg scherpe analyses in het handjevol kritische kranten toonden dat de discussie niet in een politiek vacuüm werd gevoerd. De pers oefende bovendien druk uit op de regering om de voorstellen van de grondwetscommissie over te nemen en in te dienen bij de Kamer. Zo juichten de liberale *Nieuwe Rotterdamsche Courant* (NRC), radicale *Arnhemsche Courant* en katholieke *De Tijd* een grondwetsherziening van harte toe.²⁴ Vooral het ontbindingsrecht werd onderschreven als middel om te voorkomen dat de Volkskamer de besluitvorming domineerde – de Eerste Kamer werd niet genoemd. De NRC vond het ontbindingsrecht een welkome aanvulling omdat het voorkwam dat de Tweede Kamer 'heilzame voorstellen' verwierp.²⁵ De katholieke *De Noord-Brabander* wantrouwde de publieke opinie die 'onder de natie is ontwaakt': Kamerleden zouden *rücksichtslos* wetsvoorstellen verwerpen. Een onontbindbare Tweede Kamer was een 'onoverkomelijke hinderpaal' om het gemeen overleg tussen regering en Kamer te herstellen.²⁶ De krant schreef later met het oog op de als ongeleid projectiel beschouwde publieke opinie dat het ontbindingsrecht van de Tweede Kamer noodzakelijk was omdat de regering in het huidige systeem voor 'het juk der Staten-Generaal' moest buigen.²⁷

Pragmatici en conservatieven kwamen met een tegengeluid onder het pseudoniem 'Olivarius', een serie artikelen in de neutrale *Opregte Haarlemsche Courant*. Olivarius betoogde dat het Britse staatkundige fundament van 'het Monarchale, het Aristocratische en het Democratische beginsel' ook moest gelden voor Nederland. Het ontwerp van de grondwetscommissie ontnam koning en Eerste Kamer echter alle middelen zodat er slechts 'eene naamkoning' en een Eerste Kamer die een zwakke afspiegeling van de Tweede Kamer was, zouden resteren.²⁸ Olivarius stelde het ontbindingsrecht alleen voor de Tweede Kamer voor. De critici wilden geen ontbindbare Eerste Kamer omdat die dan een kopie van de Tweede Kamer was terwijl de Eerste Kamer 'eene waarborg aan het Koningschap' moest zijn en niet geregeerd moest worden 'door elke opkomende wending van den volksgeest'.²⁹

De doctrinairers wilden met het ontbindingsrecht de regering beschermen, de conservatieven en pragmatici waren ter bescherming van de koning tegen de introductie. Omdat het ontbindingsrecht een koninklijk recht was zou de koning partij moeten kiezen. De bolwerktheorie stond voor pragmatici en conservatieven nog overeind: een indirect gekozen ontbindbare Eerste Kamer kon de koning niet beschermen. Pragmaticus G. Schimmelpenninck schreef half mei 1848 in een rapport aan de koning dat als de Kamers botsten en de koning ontbinding van de Eerste Kamer niet goedkeurde, hem werd verweten tegen de wil van de Tweede Kamer in te gaan en zich achter de Eerste Kamer te verschuilen.³⁰ Thorbecke leek zich dit niet gerealiseerd te hebben toen hij voor het

²² Nationaal Archief (NA) 2.21.161 Inventaris van het archief van mr. Johan Rudolph Thorbecke en van enige van zijn verwanten, 192 Ontwerp, begeleidende brief en antwoord op het voorlopige verslag. Memorie van toelichting no.3, 10 december 1844, 11.

²³ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 410.

²⁴ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 323.

²⁵ 'De ontbindbaarheid der Tweede kamer van de Staten-Generaal op zich zelve en in verband beschouwd met de directe verkiezingen en een verantwoordelijk ministerie', *Nieuwe Rotterdamsche Courant* (12 februari 1848) 1.

²⁶ 'Redactioneel', *Noord-Brabander* (20 maart 1847) 1.

²⁷ 'Redactioneel', *Noord-Brabander* (19 oktober 1847) 1.

²⁸ Olivarius, *Staatkundige opmerkingen* (z.p. 1848), 6.

²⁹ Olivarius, *Staatkundige opmerkingen*, 28.

³⁰ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 33.

ontbindingsrecht pleitte, hij had immers juist willen voorkomen dat de Eerste Kamer een schild werd. Volgens ultraconservatief Ch. Nepveu was een ontbindbare Eerste Kamer niet zelfstandig en geen dam tegen 'overdrijving en overijling'. De koning stond dan alleen tegenover het 'democratisch element' en Nepveu waarschuwde dat wanneer de Eerste Kamer en direct gekozen Tweede Kamer botsten het 'systema van intimidatie' zegevierde.³¹ Nepveu was eerder dat jaar opgestapt als minister van Oorlog uit protest tegen de voorstellen van de grondwetscommissie. Enkele conservatieven waren bereid water bij de wijn te doen zolang de Eerste Kamer tegenwicht kon blijven bieden aan de Volkskamer. Ultraconservatief G. van Leeuwen gaf aan dat als de Eerste Kamer 'in elk geval onontbindbaar' bleef, haar leden 'des noods voor een zeker aantal jaren of met magt van aanvulling' mochten worden verkozen.³²

Er was geen kritiek op de plaats van het ontbindingsrecht in de grondwet. Opvallend genoeg werd het ontbindingsrecht aan het eind van de zesde afdeling van het tweede hoofdstuk, 'Van de magt des Konings', geplaatst als hekkensluiter van een rij koninklijke voorrechten. Dit is vreemd aangezien voorstanders – pers en doctrinaire politici – het ontbindingsrecht stevast als regeringsmiddel zagen. Als het grondwetsartikel in het hoofdstuk over de Staten-Generaal was geplaatst – waar het vandaag de dag staat – was in het midden gelaten of het een koninklijk middel of een regeringsmiddel was. Door het bij de koninklijke rechten zoals het oppergezag van land- en zeemacht onder te brengen leek het een recht dat werkelijk alleen aan de koning of koning toebehoorde. Maar gezien de koning in de doctrinaire praktijk alleen een ceremoniële regeringsfunctie had, kan de cynische vraag worden gesteld of het hele hoofdstuk met koninklijke voorrechten praktisch gezien om regeringsmacht ging.

Weinig kranten hadden in 1848 een duidelijke politieke mening, maar de grondwetsherziening werd ook buiten parlement en pers bediscussieerd. De Kamers ontvingen een stroom verzoekschriften, brieven en vlugschriften – door tientallen of honderden adressanten ondertekend – waarin wensen tot het aanpassen of opnemen van bepaalde bepalingen werden geuit. De vrees dat 'het volk' de Eerste Kamer of regering wilde overvleugelen, kreeg onderbouwing door ironisch genoeg burgers zelf. In een door 650 mensen ondertekend stuk uit Winschoten werd onder meer gepleit voor een verplichte Kamerontbinding wanneer de koning 'zich niet vereenigt met een door hem door de Staten-Generaal gedaan voorstel'.³³ Niet alle burgers zagen het bolwerkbestel het liefst verdwijnen. Anderen vreesden juist dat het nieuwe kiesstelsel geen 'waarborg tegen overijling' was. In juni 1848 was een brief bij de griffie van de Tweede Kamer in te zien waarin vijftien inwoners van Deventer redeneerden dat bij een ontbindbare en direct gekozen Tweede Kamer de Eerste Kamer onontbindbaar moest zijn en bestaan uit door de koning voor het leven benoemde leden.³⁴

1.2 Ontbinding als volksraadpleging

Al in 1831 was een ontbindbare door de PS gekozen Eerste Kamer bepleit zodat de regering kon peilen 'of de oppositie al of niet overeenstemt met het gevoelen der natie'. Ontbinding zou een 'redmiddel' voor de regering zijn om de wensen van de meerderheid te verhelderen.³⁵ Dit was in 1848 een radicale stellingname. Het staatsbestel was sinds het begin van de Republiek het toonbeeld van 'een combinatie van pragmatisme en behoudsgezindheid'.³⁶ De voorgestelde direct gekozen Tweede Kamer was in conservatief Nederland al een schrikbeeld en daarbij kwam nog de ontbindbare en indirect verkozen Eerste Kamer. Hoe kwam de doctrinaire grondwetscommissie dan toch op het idee ontbindingsrecht als volksraadpleging te introduceren?

³¹ *Handelingen Tweede Kamer (HTK) 1847-1848*, 5 oktober 1848, 944.

³² *HTK 1847-1848* 16 augustus 1848, 643.

³³ *HTK 1847-1848*, 23 juni 1848, 362.

³⁴ *HTK 1847-1848* 27 juni 1848, 390.

³⁵ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 10.

³⁶ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 333.

De commissie had het idee van een volksraadpleging langzaam laten bezinken en stapsgewijs aangenomen. Uit de literatuur blijkt dat niet, maar Thorbeckes politieke geschriften tonen dat. In 1840 protesteerde de toen nog pragmaticus dat kiezers vertegenwoordigers voor een periode het vertrouwen gaven en leden van ontbindbare Kamers diplomatieke gezanten werden terwijl zij onafhankelijk van de kiezerswens handelden.³⁷ Vier jaar later billijkte hij wel een raadpleging van de PS als het 'verstandigste deel van het volk'. Doctrinair Thorbecke bepleitte met acht medestanders het ontbindingsrecht in het Negenmannenvoorstel om met 'blijvende, nationale tegenstand' af te rekenen. Als de regering over een kwestie botste met Kamerleden, moest zij niet gedwongen zijn om de kwestie te laten vallen, maar moest zij de Kamer kunnen ontbinden als zij wist dat 'het verstandigste deel van het volk' (de PS) de regering gelijk gaf.³⁸ In 1848 werd het ontbindingsrecht geïntroduceerd, met minimale toelichting door de commissieleden omdat het huns inziens 'wel geen breed betoog' nodig had. Ontbinding zou een strijd oplossen tussen regering en 'ééne of beide Kamers der Statengeneraal' waarbij één van beide partijen zou moeten wijken.³⁹

De commissie was in 1848 geheel van de noodzaak van het ontbindingsrecht overtuigd. Hun volksraadpleging was echter een farce: de PS moesten opdraven om een nieuwe Kamer te kiezen. Het volk kwam niet aan bod. Toen Tweede Kamerleden opperden om de PS ontbindbaar te maken en bij Kamerontbinding te ontbinden, schoot de commissie in de verdediging en somde de nadelen van ontbindbare decentrale besturen op. Het bezwaar dat een beroep op de PS geen volksraadpleging was, werd niet weerlegd. Tegenover de ministers en Raad van State stelde commissielid en minister van Justitie D. Donker Curtius dat ontbinding van lagere besturen onpraktisch was omdat er niet à la minute een nieuw bestuur was en de bijkomende financiële kosten opgehoest moesten worden. Het kabinet trad af als de Kamerleden werden herkozen na een Kamerontbinding, maar het kon moeilijk opstappen als decentrale bestuursleden herkozen werden. Ook liep de lokale administratie in de soep wanneer gemeenteraden – 'Collegiën van Administratie' – werden ontbonden.⁴⁰

De doctrinairers gingen uit van een geschil tussen regering en Kamer, maar opvallend genoeg weerlegde Donker namens de regering de noodzaak van ontbindbare PS in zijn memorie van toelichting met het oog op een conflict tussen *koning* en Kamer. De regering was conservatief, maar commissielid Donker stond aan het roer. In mei was pragmatische premier G. graaf Schimmelpenninck opgestapt omdat hij een grondwet met een sterke positie voor de koning wenste en zich niet met de voorstellen van de commissie kon verenigen. Het kabinet bleef aan en als voorzitter van de ministerraad loodste Donker de grondwetsherziening door beide conservatieve Kamers heen – niet zonder dwang. Donker vertelde de Eerste Kamer dat als zij niet constructief meewerkte, hij de koning zou vragen de grondwet domweg af te kondigen en in te voeren. Hij diende meermaals zijn ontslag in wanneer de Eerste Kamer niet te overtuigen was. De koning weigerde dit ontslag steevast waarna de Kamer inbond.⁴¹

In zijn memorie redeneerde Donker dat de koning geen deel van de wetgevende macht van de PS en gemeentebesturen was en een conflict tussen koning en Kamer geen verstoring van het gemeen overleg tussen koning en PS of gemeentebesturen was dus konden de laatsten op hun plek blijven.⁴² De conservatieven hadden de grootste bezwaren tegen volksinvloed en mogelijk spitste Donker zijn memorie specifiek op hen toe. De Kamerleden die het volk vreesden waren veelal ook degenen die tegen inkrimping van de koninklijke macht ageerden. Met een geruststelling dat ontbinding voorkwam dat de koning een geschil met de Kamer verloor, hoopte Donker wellicht een wit voetje te halen bij de conservatieve flank. Het was geen onwaarheid: hij zag ontbindingsrecht

³⁷ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 17.

³⁸ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 21.

³⁹ HTK 1847-1848 kamerstuknummer XLIX ondernummer 5, Volledig ontwerp van grondwetsherziening. Memorie van toelichting hoofdstuk II. Van den koning, 341.

⁴⁰ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 34-35.

⁴¹ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 326-328.

⁴² HTK 1847-1848, kamerstuknummer XLIX, ondernummer 5, Memorie van Toelichting, 575.

theoretisch als middel voor de regering als geheel van koning en ministers en alleen praktisch als kabinetmiddel.

De summier toelichting in 1848 op het ontbindingsrecht repte niet van een volksraadpleging. In feite wilde de commissie geen werkelijke volkspeiling, zo blijkt uit het verslag aan de koning waarin de commissie schreef geen 'heerschappij der volksmeening van den dag' te wensen, maar 'eene vertegenwoordiging, die, zelfstandig orgaan van hetgeen de natie, als één persoon, gevoelt, denkt en wil, de regering met nationale kracht beziele'.⁴³ Hierin waren de verschillende zienswijzen verenigd: vertegenwoordigers opereerden zelfstandig van hun kiezers (zoals Thorbecke in 1840 benadrukte) en het volk besliste niet (maar het verstandigste deel daarvan, à la de Negen Mannen in 1844).

Wat was in 1848 dan het doel van de beoogde volksraadpleging volgens de commissie als het volk met nadruk niet aan bod kwam? In kort bestek moest de beoogde peiling gedoe op lange termijn voorkomen. Met een Kamerontbinding werd gepeild of de kiezer (lees: de PS) de kant van de regering in het geschil koos. Zo ja, dan was het conflict opgelost. Zo nee, dan moest het kabinet aftreden om het geschil op te lossen. De impliciete aanname was dat Eerste of Tweede Kamer prima mocht achterlopen op de wensen van haar kiezers zolang er geen sprake was van een geschil. Het was een pragmatische opvatting van een volkspeiling: de doctrinairen vonden niet dat de kiezer een grotere beslissende stem moest krijgen aangezien het initiatief voor ontbinding uitging van de regering, maar dat de regering moest kunnen polsen wie de kiezer gelijk gaf. Donker stelde in zijn memorie dat wanneer 'de nieuwe Kamers hetzelfde stelsel aankleven' – dus niet in het voordeel van de regering uitvielen – er een 'nieuw ministerie gekozen naar den geest der natie' moest komen.⁴⁴

In deze opvatting werd weer duidelijk uitgegaan van een conflict tussen regering en Kamer en getuige Donkers memorie wilden de doctrinairen een conflict tussen koning en Kamer niet uitsluiten, ze leken er veeleer vanuit te gaan dat het laatste minder snel dan het eerste kon ontstaan of helemaal niet. Wat aan deze vaagheid bijdroeg was het feit dat de grondwet in 1848 zo werd herschreven dat de term 'Koning' niet alleen verwees naar de persoon van de koning, maar ook het ambt (de regering). Het was daarmee onduidelijk of koning of regering aan zet was. Voor de doctrinairen was dit niet onduidelijk: aangezien ministers bemiddelaars tussen een besluitvormende koning en controlerend en medewetgevend parlement waren, ging het om hetzelfde. In die geest wees ook Vis in zijn proefschrift over parlementaire ontbindingen erop dat niet was toegelicht welk orgaan besliste of de strijd ernstig genoeg was voor ontbinding. Hij vond het idee dat een neutrale koning ontbond 'theorie' vanwege de ministeriële verantwoordelijkheid. De regering zou beslissen of een Kamer wordt ontbonden.⁴⁵

1.3 Conclusie

In 1848 vormde de bolwerktheorie het onoverkomelijke verschil tussen de voor- en tegenstanders van een indirect gekozen ontbindbare Eerste Kamer. Deze Kamer was een schok voor het conservatieve staatsbestel, maar hierbij wordt gemakkelijk over het hoofd gezien dat het ontbindingsrecht ook stap voor stap door Thorbecke was aangenomen – een constatering die in de literatuur niet wordt gedaan. In wezen was bovendien de doctrinaire gedachte erachter nog niet zo radicaal anders: de doctrinairen introduceerden het ontbindingsrecht als middel om de balans te herstellen en als een – betwistbare – bescherming van de regering. Zijzelf hadden wel degelijk een monarchistische opvatting van de term 'regering', maar omdat de praktijk anders uitwees en de regering de koninklijke beslissingsmacht gaf, krijgen de doctrinairen onterecht gemakkelijk een vergaande opvatting van democratie toegedicht. De tegenstanders van een ontbindbare indirect gekozen Eerste Kamer legden de vinger op deze zwakke plek: het verschil tussen theorie en praktijk.

⁴³ NA 2.21.112 Inventaris van het archief van L.C. Luzac 1813-1847, 25 Exemplaren van het ontwerp van gewijzigde grondwet en van verslagen van de commissie tot herziening van de grondwet, voorzien van aantekeningen door Luzac en D. Donker Curtius. Mei 1848. Verslag der commissie, 5.

⁴⁴ HTK 1847-1848, kamerstuknummer XLIX, ondernummer 5, Memorie van Toelichting, 575.

⁴⁵ Vis, *De ontbinding van het parlement*, 32.

Nadat het radicale Negenmannenvoorstel een breuk in de liberale gelederen had opgeleverd, jermieerden de conservatieven en pragmatische liberalen dat koning en Eerste Kamer loze hulzen werden naast een democratische Tweede Kamer en regering.

Deze nuancerende conclusie geldt ook voor het ideaal van een volksraadpleging. In de literatuur is dit ideaal onderbelicht, maar ook bij de doctrinairers had het niet de betekenis van een werkelijke democratische volksraadpleging. Weliswaar werd in 1848 een direct gekozen Tweede Kamer ingevoerd en werden Eerste Kamerleden niet langer voor het leven aangesteld door de koning, maar de volkswil kreeg zeker niet ruim baan. Dat 'elke volksinvloed potentieel schadelijk werd geacht' kwam nog steeds verrassend sterk naar voren onder conservatieven en pragmatici en ook de doctrinaire commissie zelf wilde evenmin het volk aan het roer laten. In het ideaalbeeld van een ontbinding als volksraadpleging lieten de doctrinairers een zeer beperkt bevolkingsdeel aan het woord: de PS.

Hoofdstuk 2: de toepassing in 1904

De decennialange oppermacht van de liberalen in het Nederlands parlement werd rond 1900 door een verbond tussen confessionelen gebroken. De antirevolutionairen onder Kuyper en de katholieken onder H.J.A.M. Schaepman sloten de Rechtse Coalitie, een confessioneel samenwerkingsverband. Na het confessionele kabinet-Mackay (1888-1891) volgde een reeks liberale kabinetten, maar in 1901 vormden de katholieken en antirevolutionairen een tweede confessioneel kabinet: kabinet-Kuyper. Anderhalve maand na aantreden werd het voornemen van een onderwijshervorming aangekondigd in de troonrede: 'dat voor de vrijmaking van het onderwijs in zijne onderscheidene vertakkingen op den ingeslagen weg zal worden voortgegaan'.⁴⁶ Volgens de bestaande Hoger Onderwijswet waren graden aan bijzondere – christelijke – universiteiten niet rechtsgeldig en mochten alleen Rijksuniversiteiten titels verlenen. Het antirevolutionaire actieplan in de verkiezingen in 1901 was hierover duidelijk geweest: 'afschaffing van het privilege, toegekend aan de diploma's der overheidsscholen'.⁴⁷ Het kabinet kwam nu met een wetsontwerp waarin bijzondere universiteiten diplomarecht en staatsubsidie kregen. De (confessionele!) Tweede Kamer boog zich van 17 februari tot 24 maart 1904 over het wetsvoorstel. De liberalen vonden de kwaliteit van het bijzonder onderwijs te weinig gewaarborgd en wilden het geen subsidie en diplomarecht verlenen, de confessionelen steigerden bij dit wantrouwen. Het ontwerp werd aangenomen met 56 tegen 41 stemmen.⁴⁸ Na drie dagen beraad verwierp de Eerste Kamer het wetsontwerp op 14 juli met 27 tegen 22 stemmen.⁴⁹ Volgens een koninklijk besluit van 19 juli werd de Eerste Kamer ontbonden. Op 23 juli was de verenigde vergadering van beide Kamers en Kuyper verklaarde dat door de 'ongelegenheid', dat het wetsontwerp in de Eerste Kamer geen overeenstemming had bereikt, de koningin had besloten 'die Kamer' te ontbinden.⁵⁰ De door de PS nieuw gekozen Kamer nam het ontbindingsbesluit slechts voor kennisgeving aan. Het Hoger Onderwijswetsontwerp werd in beide Kamers opnieuw ingediend en nu aanvaard.

Doordat het wetsontwerp een gelijke plek voor de confessionelen aan de onderwijstafel bepleitte betekende het een regelrechte aanslag op de liberale staatsinrichting. Het ontwerp kreeg extra politieke lading door de verschillende Kamermeerderheden omdat de Eerste Kamer alleen stond tegenover de regering en Tweede Kamer. De achterhaalde liberale Eerste Kamer als laatste bewijs van het liberale tijdperk hing bovendien het dreigende scenario van Kamerontbinding boven het hoofd. Dat het Hoger Onderwijswetsontwerp politiek beladen was, is zwak uitgedrukt. De functie van de Eerste Kamer als stabiele factor botste in 1904 met de nieuwere functie als volksvertegenwoordiger. In de eerste twee paragrafen wordt beurtelings op beide functies ingegaan. De centrale vraag is hoe de Eerste Kamer, kabinet en pers de ontbinding beoordeelden.

2.1 De Eerste Kamer als bolwerk

Dat de doctrinairers in 1848 de bolwerktheorie in de grondwetsherziening afschreven, betekende niet dat de theorie verdween. Of er nu conservatieven de Eerste Kamer stug bleven omschrijven als

⁴⁶ 'Binnenlandsche politiek: de nieuwe waschvrouw', *Nieuwe Veendammer Courant* (16 november 1901), 1.

⁴⁷ 'Anti-Revolutionair Program', *De Tijd: godsdienstig-staatkundig dagblad* (16 februari 1901), 6.

⁴⁸ Tegen stemden de voltallige Liberale Unie van zeventien liberalen, de zevenkoppige SDAP-fractie, de negenkoppige Vrije Liberalen, zes vrijzinnige democraten (progressieve liberalen), eenmansfractie Christelijk-Historische-Kiezersbond en Vrije Socialist G. van der Zwaag.

⁴⁹ Tegen stemden de 27 liberale Eerste Kamerleden. Voor stemden de veertien katholieke, vijf antirevolutionaire en drie VAR-Eerste Kamerleden. Afwezig was conservatief W.C. van Pallandt van Waardenburg – zijn afwezigheid stond niet eens opgetekend in de *Handelingen*, volgens Parlement.com was zijn afwezigheid meer regel dan uitzondering.

⁵⁰ *Handelingen Verenigde Vergadering 1903-1904* 23 juli 1904. Naar artikel 1 van het besluit werd de Kamer ontbonden op 23 juli 'gelijktijdig met de sluiting der tegenwoordige zitting'. Artikel 2 bepaalde dat de verkiezingen op 3 augustus werden gehouden waarbij de commissarissen van de koningin waren gemachtigd de PS bijeen te roepen in een buitengewone vergadering en artikel 3 stelde vast dat de nieuwe Eerste Kamer voor het eerst op 20 september zou bijeenkomen

bolwerk voor de koning of dat Donker in 1848 onduidelijkheid had gecreëerd over de vraag of regering of koning het ontbindingswapen diende te hanteren, decennia later werd de koning nog gezien als degene die het ontbindingsrecht toepaste. Zo werd het ontbindingsrecht in 1900 in een hbs-studieboek over als 'gewichtige taak' voor de koning omschreven. De koning zou handelen vanuit het algemeen belang 'of het ministerie te vervangen door een ander, of een beroep te doen op de kiezers'.⁵¹

De vrees dat de koning – vanaf 1898 koningin Wilhelmina – niet langer beschermd was door de Eerste Kamer kwam pal na aantreden van kabinet-Kuyper al om de hoek kijken. Niet de Kamer zou de koningin bedreigen, maar een dominante regering die de koningin als pion zou gebruiken. Ontbinding van de afwijkende Kamer – de liberalen bezaten 27 van de vijftig Kamerzetels – werd al in de formatie overwogen. Liberaal Tweede Kamerlid S. van Houten verzocht toen de directeur van het Kabinet der Koningin om de koningin niet te attenderen op de mogelijkheid van ontbinding. Wanneer Kuyper immers aanstuurde op ontbinding, was de koningin verplicht de zaak in overweging te nemen en mocht zij niet weigeren.⁵² Welke reactie Van Houten kreeg is onbekend, maar er werd in 1901 niet ontbonden. In Van Houtens verzoek lag de aanneming verborgen dat de regering de koningin zonder moeite kon inschakelen om een *koninklijk* recht toe te passen. Dit was anders dan het hbs-handboek: de koningin kon alleen knikken wanneer een kabinet ontbinding wilde omdat ze partij koos als ze weigerde. Dit was à la de doctrinaire theorie van ministers als bemiddelaars tussen koning en parlement waardoor de koningin praktisch gezien slechts een besluit ondertekende en niet langer besloot.

Het idee dat de regering het ontbindingsrecht in handen had en niet de koning of koningin dook vrij snel na 1848 op. Zo schreef de liberale Thorbeckiaanse hoogleraar staatsrecht J.Th. Buys in 1883 in zijn toelichting op de grondwet niet expliciet dat het een regeringsmiddel was, maar het was de enige mogelijkheid aangezien hij koning en volk afvinkte. Het ontbindingsrecht was geen 'monarchaal recht', en evenmin 'een democratisch beginsel' aangezien het volk geen rechter was – anders zouden vertegenwoordigers immers 'lasthebbers' zijn.⁵³

De term 'Koning' was de crux. Deze had door de doctrinairers een nieuwe interpretatie gekregen in 1848, maar in 1904 klampten de confessionelen zich aan de oude opvatting vast. De commissie had de grondwet zo herschreven dat het bij de term 'Koning' onduidelijk was of koning of regering aan zet was. De doctrinaire praktijk was dat de regering de touwtjes in handen had en de koning of koning een soort symbolische handtekening zette – hoewel ze het niet zo cru formuleerden. Het confessionele front was het daarmee oneens en kende de koningin een rol toe als gelijkwaardig deel van de regering en het liefst zelfs als de initiatiefnemer.

Antirevolutionair kabinetsleider Kuyper beklemtoonde dat het conflict over het wetsontwerp een geschil tussen Eerste Kamer en regering was. De regering stond volgens hem echter niet los van de Kroon: zij was samengesteld door 'ambtenaren of dienaren van de Kroon'.⁵⁴ 'Dienaren van de Kroon' was volledig à la de constitutionele monarchie, het antirevolutionaire ideaal van voorman G. Groen van Prinsterer. De bolwerktheorie was de kern van Groens visie. Groen had in 1840 in een gedachtenspinsel over een grondwetsherziening geschreven dat de Eerste Kamer geen beschermend bolwerk voor de koning was als zij haar kracht alleen aan hem ontleende.⁵⁵ Groen bood geen concrete oplossingen. Hij vond de herziene grondwet echter niet christelijk. De regering had zijns inziens moeten buigen voor 'het gepeupel' in revolutiejaar 1848. Hij was niet mordicus tegen volksinvloed – hij wilde in 1840 kiesrechtuitbreiding voor de Tweede Kamer – maar wel tegen 'volksoppermagt'.⁵⁶

⁵¹ A. Feenstra, *De gronden der staatsinrichting van Nederland* (Gorinchem 1900), 58.

⁵² Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 517.

⁵³ J.T. Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek, Dl. I* (Arnhem 1883), 193.

⁵⁴ *HTK 1904-1905* 28 september 1904, 64.

⁵⁵ Guillaume Groen van Prinsterer, *Bijdrage tot herziening der grondwet in nederlandschen zin* (Leiden 1840), 105.

⁵⁶ Guillaume Groen van Prinsterer, *Handboek der geschiedenis van het vaderland*, volume 2 (Amsterdam 1872), 899.

Ofwel Kuyper zag niet dat ontbinding Kroon en Eerste Kamer verzwakte ofwel hij begaf zich buiten Groens antirevolutionaire paden. Het tweede is het geval: Kuyper stelde het volk voorop en hiermee verwerd het ontbindingsrecht tot symbolisch koninklijk recht. Hij schreef in zijn tweedelige *Antirevolutionaire Staatkunde* in 1917 dat het ontbindingsrecht 'in schijn, maar niet in werkelijkheid een macht tot verweer aan de Kroon' toekende. Hij constateerde op basis van de ontbindingen van beide Kamers dat de grondwetgever deze 'hoogst bedenkelijke macht' aan de koningin had toevertrouwd, maar zij in de praktijk alleen verzwakte als ze protesteerde tegen de kiezersuitspraak na ontbinding. Nog stelliger: 'De Stembus, niet de Kroon, bepaalt de politieke richting, waarin het land geregeerd zal worden'.⁵⁷ Kuypers mening kan tussen 1904 en 1917 zijn aangescherpt, maar ook in 1904 bleek al duidelijk dat hij de Eerste Kamer bovenal als volksvertegenwoordiger zag. Dit werd bevestigd door partijleden zelf. Zo leverde antirevolutionair staatsrechtgeleerde D.P.D. Fabius al jaren kritiek op het feit dat Kuyper kiesrechtuitbreiding wenste vanwege de electorale winst. Hij was hiermee ontrouw aan Groens antirevolutionaire beginselen. Groen zelf had benadrukt dat het niet om aantallen ging – en verwijzing naar zijn devies 'in ons isolement ligt onze kracht'.⁵⁸

Zelfs uit de radicale flank van de Tweede Kamer klonk commentaar op over de aanslag die de ontbinding was op de koninklijke machtspositie. Sociaaldemocratisch voorman P.J. Troelstra juichte het 'revolutionaire' in de ontbinding toe, maar redeneerde zuiver grondwettelijk dat de koningin slechts een procedurele rol had gespeeld bij de toepassing van het *koninklijke* ontbindingsrecht. 'Als er iets in het gedrag is gekomen bij deze Kamerontbinding, is het het Koningschap' omdat 'zelfs de schijn van eenig zelfstandig optreden' van de laatste zijns inziens ontbrak. Kuyper kon zijn bezoek aan het Loo een kwestie van 'ik kwam, zag en overwon' noemen.⁵⁹

Naast dat er voor de koningin werd gevreesd, waarschuwden anderen voor de impact van een ontbinding op de Eerste Kamer als bolwerk. Twee deskundigen protesteerden dat een Kamer met een afwijkende mening domweg werd afgedankt. Beiden hadden in het verleden aan de VU gewerkt, Kuypers troetelkindje die met de goedkeuring van het wetsontwerp flink te winnen had. Voormalig rector magnificus Fabius had het Onderwijswetsvoorstel toegejuicht, maar verklaarde dat ontbinding de verhoudingen verwoeste. Hij benadrukte in de antirevolutionaire *Rotterdammer* waar hij regelmatig aan bijdroeg, dat de regering door de verwerping weliswaar in een lastige positie zat, maar ontbinding het liet lijken alsof wie 'niet wil doen wat de Kamers willen, eenvoudig weg moet', dat 'als men van haar af wil komen' de Eerste Kamer doodeenvoudig naar huis kon worden gestuurd.⁶⁰ Voormalig hoogleraar aan de VU J. de Louter schreef in een opinieartikel in het *Utrechts Dagblad* dat 'deze revolutionaire daad' de hand sloeg aan de 'onmisbaren en heilzamen conservatieven factor in ons staatsrecht'.⁶¹ Hoe behoudend De Louter was bleek toen hij in 1906 als lid van de staatscommissie-De Beaufort voor een onontbindbare Kamer pleitte, mogelijk met het oog op deze ontbinding.

In 1848 brandden weinig kranten zich aan een uitgesproken standpunt over de introductie van het ontbindingsrecht, maar in 1904 maakte een kritische pers onderdeel uit van het politieke bestaan. De confessionele en niet-confessionele pers ging de barricaden op over het Onderwijswetsontwerp en zo mogelijk nog explicieter over een mogelijke Kamerontbinding. Het feit dat verschillende Kamerleden hoofdredacteur waren, hielp een handje: Kuyper van *De Standaard*, christelijk historisch A.F. de Savornin Lohman van weekblad *De Nederlander*, sociaaldemocraat P.L. Tak van het socialistische *Het Volk*. Het aantal krantenartikelen over het onderwerp piekte tijdens de behandeling in de Eerste Kamer flink. Slechts een handvol artikelen ging voorafgaand daaraan over de voorgenomen onderwijshervorming. Zo waarschuwde de *Provinciale Groninger Courant* in 1903

⁵⁷ Abraham Kuyper, *Antirevolutionaire Staatkunde dl. 2: De toepassing* (Kampen 1917), 165.

⁵⁸ G. Harinck en Roel Kuiper, *De Antirevolutionaire Partij, 1829-1980* (Hilversum 2001), 97.

⁵⁹ *HTK* 1904-1905 27 september 1904, 49.

⁶⁰ 'Persoverzicht: de politiek van den dag', *Het nieuws van den dag* (16 juli 1904), 5.

⁶¹ 'De pers: de ontbinding', *Algemeen Handelsblad* (24 juli 1904), 5.

dat als dit voornemen tot een wetsvoorstel leidde, de liberale Eerste Kamer 'zijn veto [zou] uitbrengen'.⁶²

Geheel volgens de verzuilde scheidslijnen stonden de confessionele en liberale pers tegenover elkaar, naast hun parlementaire partijgenoten. Ze verweten elkaar partijpolitiek te handelen terwijl de Eerste Kamer boven partijen moest staan. Volgens de liberale pers moest de Eerste Kamer over een partijwetsontwerp oordelen en belandde bij een afwijkend oordeel na ontbinding aan de ketting, volgens de confessionele pers stemde de liberale Kamermeerderheid partijpolitiek. Katholiek dagblad *De Tijd* schreef dat de liberale pers de Eerste Kamer onder druk zette om vanuit een 'zuiver partij-oogmerk' alle niet-liberale wetten te verwerpen. Door deze dwarse Kamer wilde een landelijke liberale minderheid de confessionele regering dwarsbomen wat niet strookte met de taak van de Eerste Kamer.⁶³ Het liberale *Algemeen Handelsblad* schreef dat de Eerste Kamer die waakte tegen machtsmisbruik door de Tweede Kamer nu moest oordelen over een wetsontwerp 'dat schromelijke bevoorrechtiging wil scheppen en is doorgedreven bij een partijstemming'.⁶⁴

In essentie was de vraag of het wetsvoorstel werd aangenomen een machtsvraag: gebruikte de Eerste Kamer haar meerderheid om het wetsvoorstel te torpederen en zo ja, grepen de confessionelen dan naar het ontbindingsrecht met de zekerheid dat het liberale tijdperk definitief beëindigd werd? Niet alleen liberalen protesteerden dat ontbinding – een uiterst redmiddel – serieus werd overwogen voordat het wetsontwerp was verworpen. De katholieke pers was verdeeld. *De Tijd* was voorstander van ontbinding: de 'noodwendigheid der ontbinding' was te betreuren, maar de regering was niets te verwijten omdat de omstandigheden 'zóó geheel bijzonder' waren dat weinig kans op herhaling was.⁶⁵ Het was niet vreemd dat katholieke politici en pers in het gelid bleven en de kabinetsoptelling volgden: de confessionele Coalitie had de liberale dominantie doorbroken en ontbinding zou deze dominantie definitief om zeep helpen. Maar onderwijsvrijmaking was een stokpaardje van de antirevolutionairen die de positie van vrije universiteiten wilden verbeteren waar de katholieken in hun programma alleen hadden gepleit voor bijzondere leerstoelen aan de Rijksuniversiteiten. Vanuit die optiek trad één krant uit het gelid en sprak de vrees uit voor het volk, de positie van de Eerste Kamer en het effect van de dreiging. Het katholieke *Venloosch Nieuwsblad* was vernietigend over elk die wilde dat 'de volkswil, hoe afwisselend en wispelturig ook, den Staat beheerschte' en die de bolwerkk functie van de Eerste Kamer ter discussie stelde. Het ontbindingsrecht was een zwaard van Damocles voor de liberale meerderheid waardoor de Kamer 'die dus de regering moest controleren' 'heel zoet' moest zijn.⁶⁶

2.2 De Eerste Kamer als volksvertegenwoordiger

Een belangrijke indicatie dat Kuyper Eerste Kamer als vertegenwoordigend orgaan beschouwde, was het feit dat hij de consequentie van ontbinding aan haar stemgedrag verbond. Met deze consequentie werd de Eerste Kamer niet gezien als bolwerk, maar als volksvertegenwoordiger net zoals de Tweede Kamer. Kuyper dwong in feite een politiek oordeel af. Als bolwerk oordeelde de Eerste Kamer slechts over de grondwettigheid van een voorstel waarbij ontbinding vreemd zou zijn omdat ook een nieuwe Eerste Kamer met andere partijsamenstelling het wetsontwerp zou toetsen aan de grondwet. Los van de vraag of er überhaupt met ontbinding mocht worden bedreigd, ging de dreiging alleen op voor een Kamer die politiek oordeelde. Liberaal S. van Houten beklemtoonde in een interview in Amsterdams volksblad *Het nieuws van den dag* dat er 'geen enkele politieke complicatie' aan een verwerping mocht worden verbonden. De Eerste Kamer moest het wetsontwerp beoordelen 'naar de innerlijke waarde, zonder bijmenging van eenige politieke mede-consideratie'.⁶⁷

⁶² 'Het nieuwe zittingsjaar', *De Maasbode* (10 september 1903), 1.

⁶³ 'Dalend persdebat', *De Tijd: godsdienstig-staatkundig dagblad* (2 juni 1904), 1.

⁶⁴ 'De Statenverkiezing in Zuid-Holland', *Algemeen Handelsblad* (15 juni 1904), 9.

⁶⁵ 'De ontbinding der Eerste Kamer', *De Tijd: godsdienstig-staatkundig dagblad* (22 juli 1904), 1.

⁶⁶ 'De verkiezingen', *Venloosch Nieuwsblad* (25 juni 1904) 1.

⁶⁷ 'Ontbinding der Eerste Kamer', *Het nieuws van den dag* (15 juli 1904) 5.

Zoals in de vorige paragraaf al werd geconstateerd: dat was niet de Kuypers visie. Zijn opvatting van de Eerste Kamer als uitdrukking van het volk was echter geen Kamer die net zoals de Tweede Kamer politiek volksvertegenwoordiger was. In *Ons program* nam hij de ontstane standensamenleving op de korrel: de financiële elite die door de Eerste Kamer werd vertegenwoordigd, ‘census-betalenden’ door de Tweede Kamer en ‘niet-kiezers’ daarbuiten.⁶⁸ Hij pleitte voor een corporatistische samenleving en een drietrapsstelsel voor de Eerste Kamer. Elke corporatielid koos een vertegenwoordiger voor zijn stad of dorp in de gemeenteraad, elk lid van de gemeenteraad een vertegenwoordiger voor de PS en elk PS-lid een districtsvertegenwoordiger voor de Kamer.⁶⁹ Zoals hij tien jaar later in *Antirevolutionaire Staatkunde* verwoordde: ‘de uit het organisch volksleven opgekomen Kamer zou dan een sociaal, en de ander een politiek karakter dragen’. De Eerste Kamer zou geen ‘remschoen’ meer zijn en ‘het bestendig conflict’ tussen de Kamers zou ook beëindigd worden.⁷⁰ Het corporatistische ideaal bestond al langer bij de antirevolutionairen: bij de grondwetsherziening in 1887 hadden de antirevolutionairen een pleidooi voor een ‘organisch samengestelde Eerste Kamer’ gevoerd.⁷¹

Kuyper bleef niet alleen in zijn betoog voor een alternatieve, direct gekozen Eerste Kamer, zo zal in paragraaf 3.2 blijken. Er kan uit het corporatistische ideaal worden opgemaakt dat Kuyper een vertegenwoordigende Eerste Kamer wenste, zij het een alternatieve, en geen ‘remschoen’. Ook in 1904 ging hij uit van de vertegenwoordigende functie, bleek uit zijn evaluatie van de ontbinding. Kuyper schreef in zijn *Antirevolutionaire Staatkunde* dat de ontbinding niet had beoogd ‘de Kroon gelijk te doen krijgen tegenover het Parlement’, maar de Eerste Kamer die ‘in geen enkel opzicht’ nog overeen kwam met de PS ‘met die Staten in conformiteit te brengen’.⁷²

Dit strookte niet met de intentie van de grondwetgever in 1848. Het ontbindingsrecht werd niet geïntroduceerd als een recht dat op de achtergrond sluimerde en werd toegepast zodra de Kamer niet meer actueel was. De grondwetgever had een ‘strijd tusschen het gouvernement en ééne of beide Kamers’ op het oog gehad waarbij één van beide partijen moest wijken om geen bestuurlijke impasse te veroorzaken. Dit kwam overeen met het doctrinaire idee van een evenwicht tussen twee machten. De grondwettelijke ontbindingsrecht was gelijk gebleven, maar de vertegenwoordigende functie van de Eerste Kamer was gaandeweg sterker voorop gaan staan en daarmee was ook de uitleg veranderd. Toen het conservatief-liberale *Nieuwe Courant* in 1904 het oorspronkelijke principe omarmde – alleen wanneer ‘een volledige regeringsloosheid’ volgde mocht worden ontbonden – vroeg radicaal-liberaal *Sociaal Weekblad* liefjes of er bij de politieke ontbindingen van de Tweede Kamer, alle door liberale regeringen, sprake was geweest van de vereiste onmacht.⁷³

De reactie van het *Sociaal Weekblad* toonde dat er sprake van precedentwerking was: de eerste toepassing van het ontbindingsrecht had voorwaarden geschapen voor latere politieke ontbindingen en omdat toen kennelijk de verkeerde eisen voor ontbinding waren gehanteerd, was de uitleg van het ontbindingsrecht veranderd. Ook Thorbeckiaan Buys, de algemeen geldende staatsrechtautoriteit, was hieraan debet. Het *Sociaal Weekblad* refereerde aan Buys’ uitleg dat het ontbindingsrecht diende te onderzoeken of de Kamer die haar macht ‘enkel ontleent aan het feit, dat zij volksvertegenwoordiging is’ werkelijk vertegenwoordigde. Dit was echter het halve verhaal. Buys had na twee opeenvolgende ontbindingen van de Tweede Kamer in 1866 en 1868 in een manifest met andere hoogleraren kritiek geleverd en ook in dit boek beklemtoonde hij dat het ontbindingsrecht een gevaarlijk recht was. Buys vervolgde bovendien dat dit alleen gold voor ‘anormale’ situaties omdat normaliter de periodieke verkiezingen voorzagen in een controle of de vertegenwoordiging klopte. ‘Niet elk zoodanig verschil van inzichten’ was voldoende voor ontbinding,

⁶⁸ Abraham Kuyper, *Ons program 5^e herziene druk* (Amsterdam, 1907), 188.

⁶⁹ Kuyper, *Ons program*, 195.

⁷⁰ Kuyper, *Antirevolutionaire Staatkunde*, 315.

⁷¹ Van den Braak, *De Eerste Kamer*, 111.

⁷² Kuyper, *Antirevolutionaire Staatkunde*, 329.

⁷³ ‘Het ontbindingsrecht in toepassing’, *Sociaal Weekblad* (27 juli 1904), 1.

maar pas wanneer het raakte aan 'de hoogste belangen van den Staat'.⁷⁴ Hij waarschuwde ook dat frequente toepassingen van het ontbindingsrecht de hoogste macht bij de kiezer neerlegde wat zijns inziens niet strookte met het staatsbestel.⁷⁵ Buys zat in de commissie die in 1887 de grondwet herzag. Buys bleek de Eerste Kamer primair als stabilisator te zien. Toen de conservatieve (!) commissievoorzitter J. Heemskerk het nut van twee kamers betwistte – als 'de kieswijze goed is zou de ene Kamer niet goed vertegenwoordigen maar er zou ook geen nut zitten in twee gelijk verkozen kamers' – erkende Buys dat er kanttekeningen bij het tweekamerstelsel konden worden gezet, maar wanneer er iets schortte aan de 'verkiezing van de vertegenwoordiging' kon de Eerste Kamer een 'grote waarborg' zijn.⁷⁶ Buys ging in zijn derde deel na de grondwetsherziening niet in op het ontbindingsrecht, hij was kennelijk niet van inzicht veranderd.

Hoewel Buys het ontbindingsrecht niet de ruime definitie gaf die het *Sociaal Weekblad* uit die ene zinssnede haalde, rekte hij het wel degelijk op: als de hoogste staatsbelangen in het geding waren mocht er worden ontbonden – of er nu sprake was van een impasse of 'volledige regeringsloosheid' of niet. Ondanks dat de liberale staatsrechtgeleerde ook in 1904 nog als een autoriteit werd gezien – tien jaar na zijn dood – klampten de liberalen zich toen vast aan de letterlijke wetsteksten: er moest sprake zijn van een geschil tussen koning en Kamer voordat het ontbindingsrecht mocht worden toegepast en ontbinding strookte niet met het doel van de Eerste Kamer. Daarnaast sprak liberaal Van Houten dat de grondwet de verhoudingen in het parlement langzaam wilde omzetten, maar ontbinding deze omschakeling van liberale Kamermeerderheden naar een confessioneel 'kartel' had 'verhaast'.⁷⁷ Er was zeker sprake geweest van een trage omzetting. Vanaf de jaren 1880 hadden de liberalen stap voor stap hun politieke dominantie verloren. De PS – en daarmee de Eerste Kamer – waren taaier dan de Tweede Kamer in de lange doodstrijd. De Eerste Kamer bleek in de praktijk duidelijk 'bedaarder' te zijn dan de 'Volkskamer'. Toen de Tweede Kamer in 1888 haar liberale meerderheid verloor, bezaten alleen de PS van Utrecht, Limburg en Brabant een niet-liberale meerderheid. In 1889 ging Gelderland voor de bijl, in 1895 Zeeland. Zuid-Holland had het grootste politieke gewicht doordat zij tien van de vijftig Eerste Kamerleden leverde. Toen de Staten van Zuid-Holland in 1901 een niet-liberale meerderheid kregen, sloeg de balans landelijk door naar de confessionelen. Aangezien elke drie jaar een derde van de Eerste Kamer werd vernieuwd, zou de Eerste Kamer pas een confessionele meerderheid krijgen na één of twee PS-verkiezingen dus in 1905 of 1908. Jurist de Vries merkte nuchter op dat Kuyper in 1904 met de ontbinding als politiek smeermiddel 'de feilen van de bestaande grondwettelijke regeling' wist te corrigeren.⁷⁸ Hij negeerde hiermee volledig de vraag die hij eerder had opgeworpen: was de ontbinding wel verenigbaar met het tweekamerstelsel en in het bijzonder de positie van de Eerste Kamer?

De liberale nadruk op precieze wetsteksten en bedoelingen van de grondwet, noemde historica Karin van Leeuwen positivisme. Van Leeuwen vergeleek in haar proefschrift uit 2013 de naoorlogse grondwetsdebatten met het grondwetsdebat rond 1848. Ze stelde dat positivisme het geschreven recht benadrukte. Bij vage wetten en regels werd dit aangevuld met een historische invulling van de 'bedoeling' van de grondwetgever. Van Leeuwen onderscheidde een tweede, latere stroming die de liberalistische invloed op en uitleg van de grondwet tenslotte verving. Vanaf 1880 – het moment dat de liberalen hun dominantie moesten prijsgeven – begonnen groepen die een beroep deden op de 'volkswil' zich als partijen te organiseren. Deze stroming stelde dat de grondwet

⁷⁴ Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek, Dl. I*, 303.

⁷⁵ Buys, *De Grondwet. Toelichting en kritiek, Dl. I*, 298.

⁷⁶ NA 2.04.57 Inventaris van het archief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken: Afdeling Binnenlands Bestuur, (1870) 1879-1950 (1959), 1001 Instelling en taakuitvoering staatscommissie, ingesteld bij KB van 11 mei 1883, nr. 1 (Commissie Heemskerk). Notulen vergadering 22 juni 1883, 37.

⁷⁷ HEK 1904-1905 23 september 1904, 25-28.

⁷⁸ De Vries, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer*, 39.

de maatschappelijke veranderingen niet kon bijbenen en het rechtsbewustzijn van ‘het volk’ boven de grondwet stond.⁷⁹

Van Leeuwen verklaarde hiermee waarom de liberalen in 1904 verontwaardigd erop wezen dat de letterlijke tekst van het ontbindingsrecht niet toepasbaar was en daarnaast een ontbinding niet ‘de bedoeling’ van de grondwetgever was. De kous is daarmee echter niet af. Dat er onder de liberalen in 1904 diverse meningen bestonden, vermeldde ze niet. Het onderscheid tussen degenen die de Eerste Kamer als vertegenwoordiger zagen en degenen die dat aanvochten, liep door partijen heen. Liberalen én niet-liberalen beklemtoonden dat ontbinding tegen de functie van de Eerste Kamer indruiste. Zo schreef christelijk historisch weekblad *De Nederlander* – met Tweede Kamerlid A.F. de Savornin Lohman als hoofdredacteur – geërgerd dat de Staten-Generaal volgens de grondwet over het Hoger Onderwijsontwerp stemden en niet de kiezers. De Eerste Kamer beoordeelde zelfstandig of de Tweede Kamer het ontwerp niet volgens de ‘volkswaan van den dag’ had goedgekeurd.⁸⁰ Lohman hing hiermee nog het klassieke liberale uitgangspunt aan dat Kamerleden de juiste besluiten namen op basis van een verstandige uitwisseling van ideeën en opvattingen. In de praktijk waren Kamerleden steeds meer dragers van beginselen die ze in de Kamer moesten verwoorden.⁸¹ Liberalen van de oude garde botsten op de ontstane partijdemocratie waarin de zelfstandigheid van vertegenwoordigers werd ingeperkt van bepaalde beginselen en partijmores.

Lohman had met zijn kritiek ook de bemoeizuchtige liberale pers op het oog die flink bijdroeg aan de vertegenwoordigende opvatting van de Eerste Kamer. Zij eiste bijna van de Eerste Kamer een verwerping van het wetsontwerp omdat het ‘onmogelijk’ kon worden goedgekeurd. De confessionele pers waarschuwde dat de Kamer in een spagaat terecht kwam met deze polariserende stellingname. Als ze het wetsvoorstel goedkeurden, verweet de achterban de liberale Kamerleden bang voor ontbinding te zijn en niet liberaal te handelen, maar bij verwerping ging bij een ontbinding de liberale Kamermeerderheid verloren. Het liberale electoraat wierp zich op als een soort wrekende engel. De Eerste Kamer was kennelijk verantwoording schuldig aan de Statenleden die haar hadden gekozen en aan degenen die de PS hadden gekozen. Dit stond mijlenver af van de voor 1848 bestaande adelskamer wier leden door de koning gekozen werden en alleen aan hem verantwoording schuldig waren, maar de taak hadden om zelfstandig van ‘het volk’ te oordelen over wetsontwerpen.

2.3 Conclusie

De ontbinding in 1904 was in lijn met de serie Kamerontbindingen voorafgaand aan de invoering van de evenredige vertegenwoordiging in 1917. Vis schreef dat het ontbindingsrecht werd gebruikt om een onwillige Kamer naar huis te sturen in de hoop op een volgamer nieuwe Kamer.⁸² Voor een ontbinding van de Eerste Kamer is dit echter te kort door de bocht. De ontbindingen van de Tweede Kamer vanuit deze denktrant leek logisch: de Tweede Kamer was primair volksvertegenwoordiger en geen stabiel bolwerk. Wanneer de Eerste Kamer werd afgezet omdat ze ‘onwillig’ was en niet de regering volgde, ging dit in tegen de intentie van de grondwetgever: een stabiel bolwerk dat overijlde besluiten van de Volkskamer moest voorkomen. Feit was wel dat het Hoger Onderwijsontwerp zo politiek beladen was en de behandeling ervan in de Eerste Kamer al afweek van de intentie van de grondwetgever.

In 1904 was de hamvraag of de Eerste Kamer – wiens liberale meerderheid zich zo goed leende voor een dwarse, politieke verwerping van het wetsontwerp – partijpolitiek over wetsontwerpen mocht oordelen. Het eigenlijke probleem was dat theorie en praktijk niet op elkaar waren afgesteld. Politieke partijen bestonden al enige tijd en bepaalden in hoge mate de manier waarop politiek werd bedreven, maar de theorie over politiek bedrijven – en vooral: welke invloed

⁷⁹ Karin van Leeuwen, *Uit het spoor van Thorbecke: grondwetsherziening en staatsvernieuwing in Nederland, 1883-1983* (Amsterdam 2013), 32.

⁸⁰ ‘Persoverzicht: de politiek van den dag’, *Het nieuws van den dag* (12 juli 1904) 5.

⁸¹ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 460.

⁸² Vis, *De ontbinding van het parlement*, 47.

partijpolitiek op de Eerste Kamer mocht hebben – liep achter. Dat wil zeggen: de Eerste Kamer had een vertegenwoordigende functie sinds 1848, maar er was geen blauwdruk over hoe zij deze kon combineren met haar functie als tegenwicht voor de Tweede Kamer. De liberale Eerste Kamerleden moesten vertegenwoordiger zijn in 1904, maar ook onafhankelijk van hun partij de grondwettigheid van het wetsontwerp beoordelen. Weinig auteurs erkennen hoe problematisch deze elkaar bijtende Eerste Kamerfuncties in de praktijk bleken door de veranderde partijpolitieke arena. Van den Braak vermeldde de ontbinding niet in zijn summiere schets van de periode 1888 tot 1923 waarin hij onderkoeld schreef dat de ‘links-rechts’ tegenstelling de positie van de Eerste Kamer kwetsbaar had kunnen maken, maar ‘feitelijk bleven de gevolgen daarvan beperkt’.⁸³

Dat de liberale Kamerleden zich vastklampten aan de bolwerktheorie is ironisch aangezien Thorbecke in 1848 de theorie beslist afwees. Voorstanders van ontbinding vonden de Eerste Kamer een vertegenwoordiger, maar ook onder tegenstanders waren elementen van die opvatting al te signaleren. Confessionelen én liberalen zagen de Eerste Kamer als vertegenwoordiger, getuige de felle liberale pers. De confessionele pers waarschuwde niet teveel pressie op de liberale Kamermeerderheid uit te oefenen omdat deze in een spagaat terecht kwam. Dat Eerste Kamerleden niet geheel zelfstandig en onafhankelijk van hun kiezers oordeelden over een wetsontwerp werd kennelijk als een gegeven beschouwd. Het oordeel van Van den Berg en Vis blijkt hiermee genuanceerder te liggen. De juristen schreven dat in 1904 de achterlopende samenstelling van de Eerste Kamer geen logisch argument voor ontbinding was: een achterlopende Kamer door de partiële verkiezingen gold toen huns inziens juist als ‘een belangrijke kwaliteit’ zodat de Kamer ‘een rem op de waan van de dag’ vormde.⁸⁴ Dit blijkt niet geheel het geval: in het parlement hingen veelal de liberale positivisten die mening aan, maar de confessionelen stond op een ander standpunt net als de liberale en confessionele pers.

⁸³ Van den Braak, *De Eerste Kamer*, 400.

⁸⁴ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 518.

Hoofdstuk 3: de nabeschouwing tot 1922

In oktober 1905 stelde vrijzinnig democratisch-liberaal kabinet-De Meester een staatscommissie in onder leiding van conservatief liberaal Tweede Kamerlid W.H. de Beaufort.⁸⁵ De Liberale Unie en Vrijzinnig-Democratische Bond hadden beide een grondwetsherziening bepleit in hun actieplan van de voorbije verkiezingen en de staatscommissie moest daarop ingaan en ook verwante ontwerpen zoals het bestaan van de Eerste Kamer, de eisen voor haar leden en ontbindbaarheid van de PS bespreken. De overwegend liberale commissie kwam echter met een verdeeld advies. Omdat kabinet-De Meester in geen van beide Kamers een meerderheid had, viel het 'kabinet van kraakporselein' na twee jaar toen de Tweede Kamer de begroting verwierp. Antirevolutionair-katholieke kabinet-Heemskerk trad aan en wilde de opties voor kiesrechtuitbreiding ook geïnventariseerd hebben. Onder leiding van premier en antirevolutionair Th. Heemskerk trad de staatscommissie-Heemskerk aan.⁸⁶ De politiek-veelkleurige commissie kwam tot een eindverslag, maar niet tot een eensluidend advies. Pas in 1917 kwam er een grondwetsherziening tot stand onder extraparlamenteair liberaal-vrijzinnig democratisch kabinet-Cort van der Linden waarbij onder meer de evenredige vertegenwoordiging werd ingevoerd voor beide Kamers. Een tweede herziening volgde in 1922 waarin zittingsduur van de Eerste Kamer naar zes jaar werd verlaagd waarbij de PS elke drie jaar de helft van de Kamerleden zou kiezen. Voor deze herziening had confessioneel kabinet-Ruijs de Beerenbrouck in 1918 een staatscommissie ingesteld met de premier als voorzitter. De commissie moest inventariseren of de gewijzigde grondwet aanpassing van onder meer het parlement en de Eerste Kamer vereiste.

Naast de voorstellen van deze staatscommissies dienden de sociaaldemocraten en de vrijzinnig democraten in de Tweede Kamer in 1903 grondwetsvoorstellen in die ook worden geanalyseerd. Het voert te ver om de gehele discussie over de Eerste Kamer en het ontbindingsrecht tot 1922 weer te geven, maar wel kunnen de hoofdpunten worden aangegeven met de nadruk op de voorstellen van de commissies en fracties. Het behoudende front omarmde de indirect gekozen Eerste Kamer en stond ook argwanend jegens kiesrechtuitbreiding. Het progressieve front kwam daarentegen met ideeën voor een direct gekozen Eerste Kamer of zelfs afschaffing van de Eerste Kamer. De ideeën en overwegingen van beide kampen worden beurtelings in een paragraaf uitgediept.

3.1 Het behoudende front: een indirect gekozen Eerste Kamer

De Tweede Kamer mocht niet zo conservatief als de Eerste Kamer zijn: ze was in 1903 duidelijk niet toe aan de grondwetsvoorstellen uit de linkerflank van de Kamer. De progressieven en radicalen legden twee alternatieven voor de Eerste Kamer op tafel, maar van afschaffing van de Eerste Kamer en vervanging door een volksreferendum zoals de sociaaldemocraten wilden, kon geen sprake zijn noch werd de direct gekozen Eerste Kamer die de vrijzinnig democraten (progressieve liberalen) bepleitten, overwogen. Het gros van de Kamerleden wees de functie als 'bolwerk voor den Troon' weliswaar af, maar wilde de Eerste Kamer absoluut behouden. De Eerste Kamer moest blijven

⁸⁵ De Staatscommissie bestond naast De Beaufort uit liberaal oud-Tweede Kamerlid E. Fokker, antirevolutionair Tweede Kamerlid A.F. de Savornin Lohman, liberaal hoogleraar J. de Louter, liberaal hoogleraar J. Oppenheim, katholiek commissaris der Koningin in Limburg jhr. G.L.M.H. Ruijs van Beerenbrouck en liberaal Eerste Kamerlid J.J. Willinge.

⁸⁶ De staatscommissie bestond naast Heemskerk uit ondervoorzitter liberaal Eerste Kamerlid J. Röell, antirevolutionair S. van Citters, liberaal lid Raad van State P.W.A. Cort van der Linden, liberaal Tweede Kamerlid W.Th.C. van Doorn, vrijzinnig democraat Tweede Kamerlid H.L. Drucker, liberaal Eerste Kamerlid G.W. baron van der Feltz, christelijk historisch Tweede Kamerlid J.W.H.M. van Idsinga, antirevolutionair Tweede Kamerlid A. Kuyper, katholiek Tweede Kamerlid J.A. Loeff, katholiek Tweede Kamerlid F.A.C. graaf van Lynden van Sandenburg, katholiek Tweede Kamerlid jhr. O.F.A.H. van Nispen tot Sevenaer, katholiek Tweede Kamerlid W.H. Nolens, liberaal lid Raad van State J. Oppenheim, katholiek Eerste Kamerlid F.J.M.A. Reekers, christelijk historisch Tweede Kamerlid A.F. de Savornin Lohman, sociaaldemocratisch Tweede Kamerlid P.J. Troelstra, conservatief-liberaal Tweede Kamerlid M. Tydeman en antirevolutionair Tweede Kamerlid H.A. van de Velde.

bestaan om te oordelen of de besluiten van de Tweede Kamer met ‘het algemeen belang in objectieven zin’ strookten. Ze diende als ‘correctief van het te groote overwicht’ dat de vertegenwoordiging van één Kamer kon vormen tegenover de regering en andersom.⁸⁷

Dit verslag was opvallend voor de Kamer met een confessionele meerderheid. In de periode dat ze met de liberalen stuivertje wisselden hadden de confessionelen kennelijk een democratische inhaalslag gemaakt. De Eerste Kamer moest niet langer een bolwerk voor koning of koningin vormen en evenmin moest het de regering verdedigen tegen ‘het volk’. Nee, de Eerste Kamer was een toezichthouder die scheefgroei in de verhouding tussen regering en Tweede Kamer voorkwam. Dit leek verdacht veel op het doctrinaire evenwichtsprincipe. De Tweede Kamer wilde haar collega-Kamer als tweede beoordelaar en niet uit angst voor ‘het volk’, maar omdat een tweede beoordelaar de zorgvuldigheid van wetgeving verbeterde en regering noch Tweede Kamer mocht domineren.

In feite werd er gekozen voor een derde weg. De Eerste Kamer moest geen bolwerk voor de troon zijn, maar evenmin mocht zij partijpolitiek oordelen getuige de zinsnede ‘algemeen belang in objectieven zin’. De Tweede Kamer zag de Eerste Kamer in 1903 als heroverweger. Vandaag de dag geldt de Eerste Kamer primair als heroverwegingskamer, maar doorgaans blijft het vaag in de literatuur wanneer de Kamer die functie kreeg. Zo schreef Knippenberg dat de Kamer deze functie ‘vanaf 1848 en zeker vanaf 1917’ had – hij liet duidelijk ruimte voor de aanname dat de Kamer voor 1917 nog geen heroverweger was.⁸⁸ Staatsrechtsgeleerden Paul Bovend’Eert en Henk Kummeling schreven in hun standaardwerk over staatsrecht dat de Eerste Kamer in de tweede helft van de negentiende eeuw als bolwerk tegen de Kroon het onderspit dolf en meer als heroverwegingskamer werd gezien: ter bevordering van zorgvuldige wetgeving en waker tegen de waan van de dag.⁸⁹ De voorstelling van de Eerste Kamer uit het voorlopig verslag sluit hier naadloos op aan. De omslag in het denken moet ergens tussen 1887 en 1903 hebben plaatsgevonden, tenminste: bij de Tweede Kamer.

Het voorlopig verslag had het oordeel in de Kamer zonder namen te noemen beschreven, maar Lohman liet zijn mening duidelijk horen door beide voorstellen lek te schieten in conservatief-liberaal staatkundig tijdschrift *Onze Eeuw*. Lohman wees op het probleem van twee direct gekozen Kamers zoals de vrijzinnigen wilden: welke Kamer was ‘de ware vertegenwoordiging’ en werd ontbonden als de Kamers botsten?⁹⁰ Dat de sociaaldemocraten op hun beurt de Eerste Kamer wilden afschaffen vond hij niet vreemd: de vertegenwoordiging van de ‘heerschende klasse’ zou dan het laatste zetje krijgen. De sociaaldemocraten wilden met het referendum als vervanger van de Eerste Kamer een tegenwicht voor het parlement creëren. Het koninklijke vetorecht was volgens hen gelukkig ‘gelukkig niets meer dan een reliquie’. Lohman erkende dat ‘de almacht der Staten-Generaal’ tegenwicht moest krijgen, maar vroeg of de monarchie middels het koninklijk vetorecht dat kon geven.⁹¹

Lohman poneerde een koninklijk alternatief waarbij de Eerste Kamer behouden bleef doordat de monarchie met het koninklijke vetorecht tegenwicht gaf aan het parlement. Hij leek de monarchie onder de autocratische koning Willem I begin negentiende eeuw voor ogen te hebben. Dit paste in het gedachtegoed van de Christelijk-Historische Partij die als één van de meest koningsgezinde partijen gold. Lohman wierp het idee echter op zonder het uit te werken en noemde het vreemd genoeg niet in het debat van de staatscommissie-De Beaufort noch sneed het aan in zijn nota bij het eindverslag.

De liberale hoogleraar Jan de Louter leek hierdoor het conservatiefste commissielid. De vrees voor ‘de Volkskamer’ klonk door in De Louters betoog. Hij stelde een onontbindbare Eerste Kamer

⁸⁷ HTK 1904-1905 kamerstuknummer 32 ondernummer 1, Voorstel van wet van den heer Drucker c. s., Voorlopig verslag, 5.

⁸⁸ Knippenberg, *De senaat*, 167.

⁸⁹ P.P.T. Bovend’Eert en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (Deventer 2017), 36.

⁹⁰ Jhr. A.F. de Savornin Lohman, ‘Twee voorstellen tot grondwetherziening’, *Onze Eeuw* 4:1 (1904), 340-343.

⁹¹ Lohman, ‘Twee voorstellen tot grondwetherziening’, 352-356.

voor die werd gekozen door de PS en 'de gemeenteraden der grote gemeenten'. Hij beklemtoonde in zijn wetsontwerp dat alleen de Eerste Kamer 'willekeur of overijling der Tweede Kamer [kon] temperen en nodeloze botsingen tussen deze en de Kroon voorkomen of uitstellen' zodat het bestaan ervan vereist was omwille van de samenwerking tussen beide organen.⁹² De onontbindbare Eerste Kamer kreeg bijval van jhr. G.L.M.H. Ruijs van Beerenbrouck. Volgens de katholieke commissaris der Koningin in Limburg mochten landelijke veranderingen in partijverhoudingen alleen geleidelijk in de Eerste Kamer doorwerken door de periodieke verkiezingen.⁹³ Dit leek een verwijzing naar de ontbinding onder nota bene 'zijn' (katholiek-antirevolutionair) kabinet-Kuyper. Het is onbekend of hij de ontbinding in 1904 wel goedkeurde zoals zijn parlementaire partijgenoten unaniem deden.

De Louter was van de oude garde: de Liberale Unie was blijkens een rapport uit 1903 aardig progressiever. In het rapport 'Het kiesrechtvraagstuk' was de kiesrechtparagraaf uit het unieprogramma in 1900 uitgewerkt. Na een analyse van de grondwetswijzigingen en de samenstelling van senaten elders, werd geconcludeerd dat de Eerste Kamer moest waken dat voorstellen van regering of Tweede Kamer die botsten met 'de wezenlijke, duurzame belangen van den Staat, met de welbegrepen wenschen en behoeften des volks' geen wet werden.⁹⁴ Deze waakfunctie voor het algemeen belang echode liberale denkbeelden van decennia eerder. Het doctrinaire evenwichtsprincipe dook ook op: de Kamer moest 'pal' kunnen staan tegenover een andersdenkende regering en Tweede Kamer en kon daarom niet direct worden gekozen, dan zou ze een 'overbodige doublure der Tweede Kamer' zijn.⁹⁵

Het was dus geen wonder dat De Louter met zijn onontbindbare Eerste Kamer tegen de bierkaai vocht in de staatscommissie met een liberale meerderheid. De Louter verklaarde dat een ontbindbare Eerste Kamer alleen te bepleiten was als de 'volkswil' voorop stond, maar dat strookte niet 'met de geest van ons staatsrecht'. Eén voor één vielen zijn partijgenoten hem aan. Eerste Kamerlid J.J. Willinge sprak dat stabiliteit een grens had. Oud-politicus E. Fokker protesteerde dat een onontbindbare Eerste Kamer een 'onaantastbaar fort voor het behoud' werd en zelfs de Kroon dan de Kamer en 'de gebleken wil van het volk' niet op elkaar kon afstemmen. Hoogleraar J. Oppenheim juichte de 'volkswil' toe, maar sloot zich aan bij voorzitter De Beaufort: het huidige stelsel werkte goed en moest behouden blijven.⁹⁶ Beide Kamers bleven ontbindbaar in het commissievoorstel.

Conservatieven en progressieven klaagden beide dat de PS een politiek college en dus niet het geschikte kiescollege voor de Eerste Kamer waren – de Eerste Kamer moest kennelijk niet-politiek zijn. Lohman morde dat de verkiezingen voor de PS en Eerste Kamer 'zuiver politiek' waren omdat kabinetten een Eerste Kamermeerderheid wilden.⁹⁷ Vrijzinnig democraat Willinge stelde dat de PS ook een 'politiek karakter' hadden of zij de Eerste Kamer nu wel of niet kozen.⁹⁸ Ook in de – veelkleuriger en dubbel zo grote – Staatscommissie-Heemskerk werd vijf jaar dezelfde klacht over de PS geuit. Vrijzinnig democratisch Eerste Kamerlid G.W. baron van der Feltz vreesde dat de Tweede

⁹² NA 2.04.53.22 Inventaris van het archief van de Staatscommissie tot herziening der Grondwet (1905-1906), 3 Notulen en vergaderstukken van 1e - 11e vergadering, gedrukt. 1905 nov.-1906 juni. Ontwerp van wijzigingen in hoofdstuk III der Grondwet, afdeling I tot en met IV, uitgezonderd artikel 80, nodig of wenselijk beoordeeld door het lid Mr. J. de Louter. Nota van toelichting, 2-4.

⁹³ NA 2.04.53.22 Inventaris archief Staatscommissie (1905-1906), 3 Notulen en vergaderstukken. Ontwerp van wijzigingen in hoofdstuk I en II der Grondwet, wenselijk geoordeeld door het lid Jhr. Mr. Ruys de Beerenbrouck, 1.

⁹⁴ H.Ph. de Kanter, R.J.H. Patijn en P. Rink, *Het kiesrechtvraagstuk. Rapport uitgebracht aan het hoofdbestuur der Liberale Unie, door de commissie* (Zutphen, 1903), 134.

⁹⁵ Kanter e.a., *Het kiesrechtvraagstuk*, 137-138.

⁹⁶ NA 2.04.53.22 Inventaris archief Staatscommissie (1905-1906), 3 Notulen en vergaderstukken. Achtste bijeenkomst van de Staatscommissie voor de Grondwetsherziening, op 30 mei 1906, 7-9.

⁹⁷ NA 2.04.53.22 Inventaris archief Staatscommissie (1905-1906), 5 "Verslag der Staatscommissie, ingesteld bij Koninklijk besluit van 23 October 1905, no. 56", gedrukt. Nota van de heer De Savornin Lohman, behorende bij het verslag der Staatscommissie voor Grondwetsherziening van 20 december 1906, 42.

⁹⁸ NA 2.04.53.22 Inventaris archief Staatscommissie (1905-1906), 5 "Verslag der Staatscommissie". Nota van de heer Willinge, behorende bij het verslag der Staatscommissie voor Grondwetsherziening van 20 december 1906, 64.

Kamer bij de invoering van het algemeen kiesrecht 'de waan van den dag' zou volgen. De Eerste Kamer moest was dan cruciaal, maar werd verkeerd gekozen: de PS waren te politiek en 'weinig bekwaam'.⁹⁹

Dit zorgelijke vrijzinnig democratische betoog toont dat er binnen partijen verschillende visies op de Eerste Kamer bestonden. Niet elke progressieve liberaal was even hervormingsgezind, in weerwil van het voorstel in 1903 voor een direct gekozen Eerste Kamer. Er bestond een vertoog aan ideeën over de Eerste Kamer: was het een politiek of apolitek orgaan, had het een wetgevingsfunctie of bood het alleen bescherming aan of tegenwicht voor de koning, Tweede Kamer of regering? De doctrinairers hadden met Thorbecke voorop in 1848 de bolwerktheorie willen begraven, maar een halve eeuw later bestond er een arsenaal visies op de Eerste Kamer waarbij partijgenoten niet gelijkgestemd hoefden te zijn. Zo betoogde katholiek commissielid jhr. O.F.A.H. van Nispen tot Sevenaer in 1911 dat de Eerste Kamer landelijk aanzien moest hebben 'door de mannen die er zitting in hebben' en minderheden moest beschermen en het land behoeden 'tegen voorbarige besluiten'.¹⁰⁰ In 1906 had katholiek De Beerenbrouck daarentegen de heroverwegingstheorie omarmd: de 'Kamer van revisie' oordeelde of een door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel op termijn niet 'onder den drang van een misschien voorbijgaande stroming' was aangenomen.¹⁰¹

Gezien dit gebrek aan eenduidigheid leek de conservatieve antirevolutionair G.J.Th. Beelaerts van Blokland de vinger op de zere plek te hebben gelegd toen hij als lid van de grondwetscommissie in 1887 opmerkte dat de Eerste Kamer een 'vreemd bijmengsel' was.¹⁰² De Tweede Kamer was primair volksvertegenwoordiger in het staatsbestel terwijl de functie van de Eerste Kamer vaag en veranderlijk was. De Staatscommissie-Heemskerk ging dan ook in een uitgebreid debat in op de vraag of de Eerste Kamer moest blijven bestaan. Over het behoud was snel duidelijkheid: een meerderheid van vijftien tegen één besloot tot behoud van de Eerste Kamer. Het debat leek meer een gelegenheid om alle min- en pluspunten te spuien. Vanzelfsprekend kwam de tegenstem van sociaaldemocratisch voorman Troelstra. Hij reageerde verontwaardigd dat het bestaansgrond van de Kamer vroeger als 'bolwerk voor de Kroon' werd uitgelegd, maar de huidige verdediging 'dat zij objectiever staat tegenover verstrekkende voorstellen van de Tweede Kamer' hetzelfde laken één pak was. Als 'overijling' zo werd gevreesd kon het aangenomen wetsontwerp net zo goed een paar maanden na de eerste lezing een tweede keer door de Tweede Kamer worden behandeld.¹⁰³

Geen van beide staatscommissies wist een grondwetsherziening te realiseren, maar al was dat het geval geweest: het behoudende front domineerde de discussies. Er werden aanpassingen van de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer geopperd, maar die ideeën kregen geen meerderheid. Zo leek in 1906 De Louters idee om de Eerste Kamer naast de PS door – nader te definiëren – 'grote gemeenten' te kiezen te zijn gestrand voordat de liberale hoogleraar ook maar de vergaderzaal betrad aangezien het nergens in de discussie voorbij kwam. Vijf jaar later opperde christelijk historisch Tweede Kamerlid J.W.H.M. van Idsinga om 'andere publieke corporaties' mede de Eerste Kamer te laten kiezen.¹⁰⁴ Het idee kreeg geen reactie. Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck

⁹⁹ NA 22.04.53.09 Ministerie van Binnenlandse Zaken: Staatscommissie herziening Grondwet, 2 Notulen van de plenaire vergaderingen 1910-1912. Negende vergadering, Trèves, 10 september, 103.

¹⁰⁰ NA 2.04.53.09 BiZa: Staatscommissie herziening Grondwet, 2 Notulen van de plenaire vergaderingen 1910-1912, Negende vergadering, 10 september, 107.

¹⁰¹ NA 2.04.53.22 Inventaris archief Staatscommissie (1905-1906), 5 "Verslag der Staatscommissie", nota van de heer Ruijs de Beerenbrouck, behorende bij het verslag der Staatscommissie voor Grondwetsherziening van 20 december 1906, 56.

¹⁰² NA 2.04.57 Inventaris BiZa, 1001 Instelling en taakuitvoering staatscommissie, ingesteld bij KB van 11 mei 1883, nr. 1 (Commissie Heemskerk) Notulen vergadering 22 juni 1883, 36.

¹⁰³ NA 2.04.53.09 BiZa: Staatscommissie herziening Grondwet, 2 Notulen van de plenaire vergaderingen 1910-1912, Achtste vergadering, vrijdag 9 september 1910, 98.

¹⁰⁴ NA 2.04.53.09 BiZa: Staatscommissie herziening Grondwet, 2 Notulen van de plenaire vergaderingen 1910-1912, 154.

concludeerde in 1920 ook dat de PS het ‘meest verkieselijke’ kiescollege voor de Eerste Kamer waren.¹⁰⁵

3.2 Het progressief-radical front: een direct gekozen Kamer of een referendum

In een memo van twaalf pagina's lichtte de sociaaldemocratische Kamerfractie het voorstel toe dat ze in de Tweede Kamer had ingediend. Volgens de fractie was de Eerste Kamer alleen democratisch door de invoering van algemeen kiesrecht en door opheffing van haar 'plutocratisch en aristocratische' samenstelling, maar dan verdween haar bestaansgrond 'zoowel historisch als logisch'. De Kamer was echter een povere waker tegen overijling omdat ze soms ook overijld werkte. De sociaaldemocraten concludeerden dat de Kamer wanneer haar positie in het geding was 'in plaats van een bolwerk tegen revolutionaire "overijling" een willig werktuig van reactionaire overijling' was. Dit verwees naar de spoorwegstaking eerder dat jaar waarbij de Eerste Kamer binnen twee dagen het afdelingsonderzoek deed, het eindverslag schreef en zonder stemming de wetsontwerpen aannam. De sociaaldemocraten pleitten dan ook voor afschaffing van de Eerste Kamer waarbij er als 'tegenwicht tegen de oppermacht van het Parlement' een volksreferendum moest komen.¹⁰⁶

De sociaaldemocraten vreesden niet voor het volk, maar voor haar vertegenwoordigers omdat deze zichzelf konden overschatten en 'de werkelijke verhoudingen in het volk en met zijn directe belangen' vergeten.¹⁰⁷ Ook buiten het radicale front was dit gevaar aangewezen. Het ontbindingsrecht was deels ontworpen om recalcitrante vertegenwoordigers naar huis te sturen en de kiezer of de PS te laten beslissen. Maar 'democratie' was niet zo uitgelegd als door de sociaaldemocraten. Indirecte vertegenwoordiging door nota bene de 'heersende klasse' kon volgens hen nooit democratisch zijn. In een scherp memorie van antwoord reageerden de sociaaldemocraten dan ook op het voorlopig verslag waarin de Tweede Kamer had beklemtoond dat de Eerste Kamer moest blijven bestaan en oordeelde of besluiten van de Tweede Kamer met het algemeen belang strookten. De fractie protesteerde dat algemeen kiesrecht een farce was als de indirect gekozen Eerste Kamer bleef bestaan. Hoe kon deze Kamer dat objectieve algemeen belang beter behartigen dan een direct gekozen Kamer?¹⁰⁸ Gezien de vrees dat vertegenwoordigers de 'directe belangen' konden vergeten, hadden de sociaaldemocraten deze vraag zelf al beantwoord.

Het behoudende front verweet de sociaaldemocraten juist ondemocratisch te zijn. Zo schreef hoofdredacteur van de conservatief-liberale *De Nieuwe Courant* L.J. Plemp van Duiveland in liberaal staatkundig tijdschrift *Onze Eeuw* dat de bestaande staatsinstellingen weinig tegenwicht konden bieden aan een gepeupelmaatschappij ('ochlocratie'). De regering was evenmin toegerust tegen 'den tyrannieken wil' van een 'ultra-democratische volksvertegenwoordiging'. Het 'staatsdespotisme van den talrijksten stand' dreigde.¹⁰⁹ In dezelfde editie had Lohman erop gewezen dat sociaaldemocraten meenden 'dat de arbeidersstand *niets* is' en wensten dat hij '*alles* zal zijn'. Het algemeen kiesrecht zou voor hen niet de drempel voor alle maatschappelijke groeperingen verlagen, maar 'aan ééne klasse de macht in handen geven over de geheele maatschappij'.¹¹⁰

De vrijzinnig democratische fractie schreef in de toelichting op haar voorstel teleurgesteld te zijn dat de indirect gekozen van de Eerste Kamer bij de grondwetsherziening in 1887 was behouden. Om de band 'tusschen volk, vertegenwoordiging en Regeering' te verstevigen kwam de fractie met

¹⁰⁵ Charles Ruys de Beerenbrouck, Johannes Benedictus Kan jr., *Verslag van de staatscommissie ingesteld bij Koninklijk besluit van 20 December 1918, no. 78, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de Grondwet* (Den Haag 1920), 5.

¹⁰⁶ HTK 1902-1903 kamerstuknummer 208 ondernummer 3, Voorstel van wet van den heer Troelstra c. s., Memorie van toelichting, 11-13.

¹⁰⁷ HTK 1902-1903 kamerstuknummer 208 ondernummer 3, Voorstel van wet van den heer Troelstra c. s., Memorie van toelichting, 13.

¹⁰⁸ HTK 1907-1908, kamerstuknummer 31 ondernummer 1, Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s., Memorie van antwoord, 9.

¹⁰⁹ Lambertus Johannes Plemp van Duiveland, 'De linkerzijde en het algemeen kiesrecht', *Onze Eeuw* 4:1 (1904), 184.

¹¹⁰ Lohman, 'Twee voorstellen tot grondwetsherziening', 352.

een direct gekozen Eerste Kamer. Deze direct gekozen Kamer zou de negenjarige zittingsperiode behouden om te kunnen toetsen of de Tweede Kamer een wetsvoorstel had aangenomen vanuit ‘denkbeelden die doorwerkten bij de bevolking’ of een ‘wellicht voorbijgaande strooming’. De Kamer werd gekozen door een gevarieerd kiezersvolk: door mannen die een politieke bestuursfunctie hadden (gehad), in de één van de ‘verschillende takken der “volksnijverheid” aanzien hadden, in geloof, kunst of wetenschap aanzienlijk waren, in de koloniën of elders in de wereld een openbare functie hadden (gehad) en door de ‘voormannen in het vereenigingsleven’.¹¹¹

De vrijzinnig democraten gaven het bestaande principe van de Eerste Kamer slechts een nieuw jasje: deze weliswaar direct gekozen maar negen jaar zittende leden zouden bezadigd oordelen of de Tweede Kamer niet overijld een wetsvoorstel had aanvaard. De kiezers moesten in één van de hoeken van de maatschappij hun strepen verdiend hebben om deze Kamer direct te kiezen. In dat opzicht hadden De Louter en Van Idsinga jaren later als commissielid ook naar dit voorstel kunnen verwijzen, in plaats van slechts te opperen om de Eerste Kamer door een bredere groep kiezers uit de samenleving te laten kiezen. Het sociaaldemocratische voorstel leverde niets op, zoals bij de balletjes die Van Idsinga en De Louter zouden opwerpen evenmin zou gebeuren. In het voorlopig verslag van de Tweede Kamer ruim een jaar nadat het voorstel was ingediend kwamen de vrijzinnig democraten er bekaaid af: het principe van een direct gekozen Eerste Kamer werd summier afgewezen en de aandacht ging naar het sociaaldemocratische voorstel in een waslijst aan bezwaren en kritiekpunten.

Het oordeel van de Tweede Kamer was duidelijk: de Eerste Kamer moest – algemeen kiesrecht of niet – als stabiele factor blijven fungeren. De vrees voor overijling was bijzonder hardnekkig en vormde een blokkade voor de progressieve of radicale ideeën. Dat bleek vooral uit het feit dat het sociaaldemocratische referendum ‘geene aanleiding daarop diep in te gaan’ opleverde in het voorlopig verslag. Hoewel enkele Kamerleden naast de Eerste Kamer een koninklijk referendum zagen zitten, wat ook bij de Belgische grondwetsherziening in 1893 was geopperd, vond het gros van de Kamerleden een referendum niet passen in het staatsbestel. Het parlement zou dan niet langer ‘een zelfstandige vertegenwoordiging des volks’ zijn omdat haar verantwoordelijkheid deels naar het volk werd overgeheveld.¹¹² Deze algehele afwijzing van het sociaaldemocratische referendum werd bevestigd door Plemp van Duiveland. Hij noemde het ironisch een ‘ietwat verrassend opgedoken desideratum van de sociaal-democratische fractie, waarmee men haar alleen zal laten staan’.¹¹³

De vrijzinnig democraten gingen opvallend genoeg uitgebreid in op het referendum in hun memorie van antwoord. De Eerste Kamer diende als heroverwegingskamer en een volksreferendum kon deze ‘revisie-taak’ niet vervullen. De wetgevende macht zou bovendien flink veranderen doordat de regeringsinvloed zou afnemen en het verantwoordelijkheidsgevoel van het parlement zou verzwakken. Het koninklijk referendum zou juist andersom werken: de Kroon werd versterkt ten koste van de macht van het parlement. Beide soorten referenda werden dan ook afgewezen. Als de Eerste Kamer indirect gekozen bleef, gaf de fractie liever ‘het geheele revisie-denkbeeld prijs’ dan ‘dit revisie-instituut [te] behouden’.¹¹⁴

De vrijzinnig democraten dachten daarmee hetzelfde over de Eerste Kamer als het behoudende kamp: de Eerste Kamer diende als waarborg tegen overijling. Net zoals de sociaaldemocraten vonden de vrijzinnig democraten dat de Eerste Kamer overbodig was als ze slechts volksvertegenwoordiger was. Als bolwerk voor de Kroon kon ze evenmin behouden blijven. De enige mogelijkheid, volgens de vrijzinnig democraten een cruciale functie in het staatsbestel, was

¹¹¹ HTK 1902-1903 kamerstuknummer 123 ondernummer 3, Voorstel van wet van den heer Drucker c. s., 2-3.

¹¹² HEK 1904-1905, kamerstuknummer 32 ondernummer 1, Voorstel van wet van den heer Drucker c. s., Voorloopig verslag, 5.

¹¹³ Plemp van Duiveland, ‘De linkerzijde en het algemeen kiesrecht’, 167.

¹¹⁴ HTK 1908-1909, kamerstuknummer 36 ondernummer 1, Voorstel van wet van den heer Drucker c. s., Memorie van antwoord, 6.

‘de taak als hof van revisie’. Ze hielden daarom vast aan hun direct gekozen Eerste Kamer met een veelkleurig palet aan kiezers.

In beide mislukte staatscommissies kwam de direct gekozen Eerste Kamer niet voorbij noch varianten ervan. Interessant genoeg dook Kuypers organische samenleving twaalf jaar later wel op in het eindverslag van de Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck. Bij de grondwetsherziening in 1917 algemeen kiesrecht en de evenredige vertegenwoordigingen waren toen al ingevoerd onder kabinet-Cort van der Linden. Na vijf jaar op het pluche te hebben gezeten – inclusief de oorlogsjaren – gaf het liberaal-vrijzinnig democratische kabinet het stokje door in 1918 aan confessioneel kabinet-Ruijs de Beerenbrouck. De Beerenbrouck stelde met hemzelf als voorzitter een staatscommissie in om te inventariseren of de gewijzigde grondwet aanpassing van onder meer het parlement en de Eerste Kamer vereiste. De commissie concludeerde dat ‘wellicht in de toekomst’ een stelsel van organische vertegenwoordiging werd gevonden, maar vooralsnog ‘de organische samenstelling van het volk niet genoeg [is] ontwikkeld om daarop een afzonderlijken tak van vertegenwoordiging te gronden’.¹¹⁵

Afschaffing van de Eerste Kamer was en bleef een sociaaldemocratische kreet bleek uit beide staatscommissies. De in meerderheid liberale Staatscommissie-De Beaufort liet het historische orgaan voor wat het was, buitelde alleen over elkaar heen in de discussie of de PS ook ontbindbaar moesten worden. In de Staatscommissie-Heemskerk opende commissielid Troelstra de discussie over de Eerste Kamer met de vaststelling dat haar afschaffing als ‘uitvloeiende van een democratische staatkunde’ vereist was. Aangezien ze geen vertegenwoordiger was zoals de Tweede Kamer, zou de laatste altijd het overwicht hebben. Om overijling te voorkomen kon een wetsontwerp nog beter enkele maanden na goedkeuring opnieuw in de Tweede Kamer behandeld worden. Zijn radicale stellingname leek slechts te zijn aangehoord waarna Lohman nog opmerkte de Kamer te willen behouden als ‘lichaam dat de wet als geheel overziet’ waarna de vergadering werd gesloten.¹¹⁶ Dat het referendum, niet als vervanger van de Eerste Kamer, maar los daarvan door een ruime meerderheid werd verworpen, is niet verbazingwekkend. Er stemden echter vier commissieleden voor – waar slechts één (Troelstra natuurlijk) voor afschaffing van de Eerste Kamer.¹¹⁷ Aangezien de stemming anoniem was, is onbekend wie naast Troelstra voor een referendum stemde.

In 1906 was echter al gebleken dat er buiten de sociaaldemocratische gelederen animo voor het referendum te vinden was waarbij het referendum als radicaler vorm van ontbinding werd gezien. De progressief liberale jurist en hoogleraar Hugo Krabbe kwam in een artikel in de liberale *De Gids* met de opvallende constatering dat het referendum – hoewel niet ‘den rechtstreekschen vorm eener volksstemming over de zaken zelve’ – door het Nederlandse staatsrecht ‘uitdrukkelijk’ was erkend door de aanwezigheid van het ontbindingsrecht. Krabbe wees erop dat de volksvertegenwoordiging bij een ontbinding blootstond aan een onderzoek of zij nog wel overeenkwam met het ‘rechtsbewustzijn’.¹¹⁸ Volgens Van Leeuwen werd Krabbe fel bestreden vanwege onder meer zijn pleidooi voor referenda om de volkswil te peilen. Ze zag Krabbe als het schoolvoorbeeld van degenen die zich tegen het liberale positivisme verzetten en vonden dat de volkswil leidend moest zijn en niet de grondwet.¹¹⁹ Ze wees erop dat Krabbe niet alleen stond in zijn kritiek op de volkswil. Krabbe’s visie op het ontbindingsrecht stond evenmin alleen en was in 1894 ook verwoord door partijloze liberaal P.W.A. Cort van der Linden. De Tweede Kamer was toen ontbonden nadat de liberale minister van Binnenlandse Zaken J.P.R. Tak van Poortvliet zijn kiesrechtuitbreidingsvoorstel introk omdat een zijns inziens ‘niet-aanraadbaar’ amendement was aangenomen.¹²⁰ In een nabeschouwing omschreef Cort van der Linden in *De Gids* het

¹¹⁵ De Beerenbrouck e.a., *Verslag van de staatscommissie*, 4.

¹¹⁶ NA 2.04.53.09 BiZa: Staatscommissie herziening Grondwet, 2 Notulen van de plenaire vergaderingen 1910-1912, Achtste vergadering, vrijdag 9 september 1910, 98-99.

¹¹⁷ NA 2.04.53.09 BiZa: Staatscommissie herziening Grondwet, 4 Hoofdstuk 2 afd. 1-1910-1912, A. Eerste Kamer.

¹¹⁸ Hugo Krabbe, ‘De heerschappij der grondwet’, *De Gids* 70:4 (1906), 385.

¹¹⁹ Van Leeuwen, *In het spoor van Thorbecke*, 34.

¹²⁰ Van den Berg e.a., *De eerste honderdvijftig jaar*, 482-483.

ontbindingsrecht als ‘bedenklijk referendum’ omdat het niet was toegepast vanwege de verhouding tussen verschillende staatsmachten, maar vanwege de vertegenwoordiging zelf.¹²¹

De stroming die de volkswil hoger achtte dan de grondwet zou bredere aanhang krijgen en tien jaar later de invoering van het algemeen kiesrecht op zijn conto kunnen schrijven. Het pleidooi voor een referendum kreeg echter geen meerderheid. In 1920 concludeerde de Staatscommissie-Ruijs de Beerenbrouck dat het referendum niet overwogen kon worden. De introductie zou een ‘gevaarlijke proefneming’ zijn en er was simpelweg geen plaats voor een ‘nadere beslissing van het kiezersvolk’ als beide Kamers een wetsontwerp aangenomen hadden. Als het een ander oordeel over het wetsontwerp opleverde werd de positie van de regering en Kamers bovendien lastig.¹²² Enkele leden kwamen met een ander idee: tien Tweede Kamerleden zouden het initiatief voor ontbinding van de Tweede Kamer moeten krijgen of vijftigduizend kiezers die via een volksstemming zouden beslissen – maar dit idee stuitte op weerstand bij vrijwel alle leden.¹²³ Twee commissieleden expliciteerden in toelichtende nota’s hun enthousiasme voor een referendum. Vrijzinnig democraat J. Limburg stelde dat wanneer de Eerste Kamer toch behouden werd, een referendum een directe volksuiting over ‘een concreet belijnde de partijen verdeeld houdende vraag’ mogelijk maakte.¹²⁴ Sociaaldemocraat J.H.A. Schaper wilde eveneens de Kamer afschaffen omdat ze indirect gekozen verdragend en reactionair was, maar direct gekozen een ‘doublure’ van de Tweede Kamer was. Hij wilde het referendum bovendien ook op gemeentelijk niveau invoeren.¹²⁵ Een kleine honderd jaar later zou het raadgevend referendum pas worden ingevoerd en na drie jaar weer afgeschaft worden. Bindende of correctieve referenda zijn vooralsnog nooit door beide Kamers gekomen.

3.3 Conclusie

De onderliggende vraag in de discussies die zelden expliciet werd gesteld was: welke plaats had de Eerste Kamer in het staatsbestel? Diende ze als vertegenwoordiging van een bepaalde klasse of van de hele bevolking en stond ze daarmee naast de Tweede Kamer? Of was ze een veiligheidsklep in de wetgeving en stond ze daarmee tegenover de Tweede Kamer? Deze vraag bleek de commissies, maar ook de partijen intern te verdelen zoals de aangehaalde verschillende opvattingen van katholieken en vrijzinnig democraten toonden.

De opvatting dat de Eerste Kamer boven de partijpolitieke verhoudingen over wetsontwerpen moest oordelen bleef bestaan, al vormde ze bijvoorbeeld de impliciete aanname achter de klacht dat de PS te politiek en daardoor een ongeschikt kiescollege voor de Eerste Kamer waren. Behoudende én progressieve Kamerleden uitten de klacht dat in het bestaande meerderheidsstelsel minderheden te weinig in de melk te brokkelen hadden. Voor de sociaaldemocraten was het begrip ‘minderheid’ synoniem voor de arbeidersklasse en de klacht dat de Eerste Kamer als vertegenwoordiger van vooral deze klasse tekortschoot was het uitgangspunt in het sociaaldemocratische grondwetsvoorstel in 1903. Het verschil was dat de radicale sociaaldemocraten de Kamer alleen als vertegenwoordiger zagen terwijl behoudender Kamerleden een bolwerk-, rem- of heroverwegingsfunctie – volgens Troelstra één pot nat – daarnaast onderscheidden.

Beide mislukte staatscommissies kwamen met een eindverslag waarin een eensluidend advies ontbrak vanwege de interne verdeeldheid. Over de wensen van het radicaal-progressieve front was wel een zeldzame eenduidigheid: van afschaffing van de Eerste Kamer of van een direct gekozen Kamer kon geen sprake zijn. De roep tot afschaffing van de Eerste Kamer vond buiten de sociaaldemocratische fractie geen aanhang. De direct gekozen Eerste Kamer werd niet eens door elke vrijzinnige democraat aanvaard. Een goedkeurende noot van Kuyper zou niet vreemd zijn geweest aangezien het gelaagde kiesstelsel voor deze direct gekozen Eerste Kamer van alle voorstellen het

¹²¹ P.W.A. Cort van der Linden, ‘Na den strijd’, *De Gids* 58 (1894), 294. (283-306)

¹²² De Beerenbrouck e.a., *Verslag van de staatscommissie*, 5.

¹²³ De Kwaadsteniet, *Het recht van kamerontbinding*, 251.

¹²⁴ De Beerenbrouck e.a. *Verslag van de staatscommissie*, Toelichtend memorie J. Limburg, 1.

¹²⁵ De Beerenbrouck e.a. *Verslag van de staatscommissie*, Toelichtend memorie J.H.A. Schaper, 4-5.

dichtst in de buurt kwam van het corporatistische ideaal. De antirevolutionaire voorman liet zich er echter niet over uit. In alle grondwetsherzieningen tot nu heeft de wens om de Eerste Kamer direct te kiezen of af te schaffen nog geen meerderheid gevonden. Uitbreiding van het algemeen kiesrecht waarmee de PS door een breder publiek gekozen zou worden, leverde al commentaar genoeg op, laat staan dat er een direct gekozen Eerste Kamer zou worden ingevoerd of de Kamer zou worden vervangen door een referendum.

Conclusie

De toepassing van het ontbindingsrecht in 1904 voor een eerste politieke ontbinding van de Eerste vond plaats in een overgangperiode waarin de Eerste Kamer steeds meer als volksvertegenwoordiger werd gezien terwijl de Tweede Kamer steeds meer het primaat kreeg als direct gekozen Kamer. Waar Van den Berg de ontbinding *en passant* eruit lichtte als voorbeeld van de rivaliteit tussen beide Kamers, is in deze analyse onderbouwd op welke manier de Eerste Kamer in 1904 het onderspit dolf. Dat de achterlopende samenstelling van de Eerste Kamer als reden voor ontbinding niet zou stroken was niet geheel het geval. In feite was de ontbinding een –verlate – uitwerking van wat in 1848 al in gang was gezet toen het parlement was omgebouwd tot één direct en één indirect verkozen Kamer. De Eerste Kamer moest als indirect verkozen ontbindbare Kamer inbinden – of werd ontbonden – wanneer het volk achter regering en Tweede Kamer stond, het volk waartegen zij een tegenwicht moest zijn.

Wat duidelijk wordt uit de verschillende opvattingen over de Eerste Kamer in combinatie met het ontbindingsrecht, is dat theorieën over functie van de Eerste Kamer parallel naast elkaar bestonden. Er kan niet worden gesteld dat de bolwerktheorie in 1848 afgeschreven werd – hoezeer de doctrinaren in hun grondwetsherziening hun best deden – en evenmin nam de heroverwegingstheorie in 1848 het stokje over. Met legio functieomschrijvingen zoals ‘rem tegen overijling’, ‘waker voor het algemeen belang’, ‘waarborg’, ‘tegenwicht voor het parlement’ werd het bestaan van de Eerste Kamer in de loop van de tijd verdedigd. Een vervolgonderzoek naar de vele opvattingen in de discussie door de tijd heen zou interessant zijn. Bovendien werden er van 1903 tot 1922 al diverse aanpassingen van en alternatieven voor de Eerste Kamer geopperd. Een onderzoek dat alle in de loop van de tijd geopperde alternatieven in kaart brengt, zou een goede aanvulling zijn op de discussie over de positie en het bestaansrecht van de Eerste Kamer. Zo dreef de direct gekozen Eerste Kamer boven in 1971 bij de Staatscommissie-Cals/Donner die directe verkiezing van de Eerste Kamer via een beperkt districtenstelsel bepleitte.

In de hele onderzochte periode was er kritiek op de Eerste Kamer, maar de wens om de Eerste Kamer af te schaffen – zoals Thorbecke het liefst had gewild – had beperkt aanhangers. De wens werd overgenomen door de sociaaldemocraten, maar ze botsten net als Thorbecke in 1848 op flink verzet van een behoudender front. Wat de discussies rondom 1848, in 1904 en na 1904 toonden was dat de Eerste Kamer eigenlijk als vast onderdeel van het staatsmeubilair werd gezien dat bekritiseerd maar niet verwijderd kon worden. De argumenten voor het behoud ervan waren volgens Troelstra slechts andere woorden voor hetzelfde idee, maar dat is te kort door de bocht. In de overgang van de ene naar de andere theorie stond een nieuwe visie nooit los van haar historische voorganger en ging er inderdaad in zekere zin op voort. Elke nieuwe inrichting waarbij dat meubelstuk op een andere plek kwam te staan, betekende echter een nieuwe verdeling van de macht in het staatsbestel.

In het verlengde daarvan kan er evenmin zoals De Vries deed worden geconcludeerd dat de Eerste Kamer zich niet terughoudend hoeft op te stellen omdat zij als waker tegen de Volkskamer werd geïntroduceerd. Hoewel de intentie van de grondwetgever zeker van belang is om de gedachte achter een orgaan als de Eerste Kamer te begrijpen, kunnen theorie en praktijk niet één op één worden vergeleken: hiervoor is het gat van 170 jaar geschiedenis met tal van staatsrechtelijke, sociale en politieke veranderingen te groot. De gangbare opvatting dat de Eerste Kamer terughoudend moet zijn kan met onder meer de resultaten uit dit onderzoek wel kritisch worden bekeken – de oorspronkelijke gedachte achter de instelling blijft relevant, ook als het parlementaire stelsel sterk veranderd is.

Bronnenlijst

Secundaire bronnen

- de Beerenbrouck, Charles Ruys, en Johannes Benedictus Kan jr., *Verslag van de staatscommissie ingesteld bij Koninklijk besluit van 20 December 1918, no. 78, aan welke is opgedragen de voorbereiding van eene herziening van de Grondwet* (Den Haag 1920).
- Berg, J.Th.J. van den, en J.J. Vis, *De eerste honderdvijftig jaar: parlementaire geschiedenis van Nederland, 1796-1946* (Amsterdam 2013).
- Berg, J.Th.J. van den, 'De Eerste Kamer, of: de zin van rivaliteit', afscheidsrede aan de Universiteit van Leiden, 29 september 2006.
- Bovend'Eert, P.P.T. en H.R.B.M. Kummeling, *Het Nederlandse parlement* (Deventer 2017).
- Braak, Bert van den, *De Eerste Kamer: geschiedenis, samenstelling en betekenis 1815-1995* (Den Haag 1998).
- Buys, J.T. *De Grondwet. Toelichting en kritiek, Dl. I* (Arnhem 1883).
- Cort van der Linden, P.W.A. 'Na den strijd', *De Gids* 58 (1894), 283-306.
- Feenstra, A. *De gronden der staatsinrichting van Nederland* (Gorinchem 1900).
- Goes van Naters, Marinus van der, *De leiding van den staat* (Haarlem 1945).
- G. Harinck en Roel Kuiper, *De Antirevolutionaire Partij, 1829-1980* (Hilversum 2001).
- Groen van Prinsterer, Guillaume. *Bijdrage tot herziening der grondwet in nederlandschen zin* (Leiden 1840).
- Groen van Prinsterer, Guillaume. *Handboek der geschiedenis van het vaderland, volume 2* (Amsterdam 1872).
- de Kanter, H.Ph., R.J.H. Patijn en P. Rink, *Het kiesrechtvraagstuk. Rapport uitgebracht aan het hoofdbestuur der Liberale Unie, door de commissie* (Zutphen 1903).
- Knippenberg, Erik Theodoor Cornelis, *De senaat: rechtsvergelijkend onderzoek naar het House of Lords, de Sénat, de Eerste Kamer en de Bundesrat* (Den Haag 2002).
- Krabbe, Hugo, 'De heerschappij der grondwet', *De Gids* 70:4 (1906), 371-407.
- Kuyper, Abraham, *Antirevolutionaire Staatskunde dl. 2: De toepassing* (Kampen 1917).
- Kuyper, Abraham, *Ons program 5^e herziene druk* (Amsterdam 1907).
- Kwaadsteniet, Willem de, *Het recht van kamerontbinding* (Deventer 1968).
- van Leeuwen, Karin, *Uit het spoor van Thorbecke: grondwetsherziening en staatsvernieuwing in Nederland, 1883-1983* (Amsterdam 2013).
- Limburg, J., 'Staatsmansoverpeinzingen', *De Gids* 68:4 (1904), 371-387.
- Olivarius, *Staatkundige opmerkingen* (z.p. 1848).
- Plemp van Duiveland, Lambertus Johannes, 'De linkerzijde en het algemeen kiesrecht', *Onze Eeuw* 4:1 (1904), 161-190.
- de Savornin Lohman, Jhr. A.F., 'Twee voorstellen tot grondwetsherziening', *Onze Eeuw* 4:1 (1904), 337-357.
- de Ruwe, Johannes Theodorus, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal* (Nijmegen 1957).
- Thorbecke, Jan Rudolf, *Bijdrage tot herziening der Grondwet* (z.p. 1848).
- Vis, J.J., *De ontbinding van het parlement* (Groningen 1987).
- Vries, Frank de, *De staatsrechtelijke positie van de Eerste Kamer* (Deventer 2000).

Bronnen

Nationaal Archief

- 2.21.161 Inventaris van het archief van mr. Johan Rudolph Thorbecke en van enige van zijn verwanten, 192 Ontwerp, begeleidende brief en antwoord op het voorlopige verslag.
- 2.21.112 Inventaris van het archief van L.C. Luzac 1813-1847, 25 Exemplaren van het ontwerp van gewijzigde grondwet en van verslagen van de commissie tot herziening van de grondwet, voorzien van aantekeningen door Luzac en D. Donker Curtius.

2.04.57 Inventaris van het archief van het Ministerie van Binnenlandse Zaken: Afdeling Binnenlands Bestuur, (1870) 1879-1950 (1959), 1001 Instelling en taakuitvoering staatscommissie, ingesteld bij KB van 11 mei 1883, nr. 1 (Commissie Heemskerk).

2.04.53.22 Inventaris van het archief van de Staatscommissie tot herziening der Grondwet (1905-1906), 3 Notulen en vergaderstukken van 1e - 11e vergadering, gedrukt. 1905 nov.-1906 juni.

22.04.53.09 Ministerie van Binnenlandse Zaken: Staatscommissie herziening Grondwet, 2 Notulen van de plenaire vergaderingen 1910-1912.

Staten-Generaal Digitaal

Handelingen Eerste Kamer 1904-1905, 13 juli 1904.

Handelingen Eerste Kamer 1904-1905, 23 september 1904.

Handelingen Tweede Kamer 1847-1848, 5 oktober 1848,

Handelingen Tweede Kamer 1847-1848, 16 augustus 1848.

Handelingen Tweede Kamer 1847-1848, 23 juni 1848.

Handelingen Tweede Kamer 1847-1848, 27 juni 1848.

Handelingen Tweede Kamer 1847-1848, kamerstuknummer XLIX ondernummer 5, Volledig ontwerp van grondwetsherziening. Memorie van toelichting hoofdstuk II. Van den koning.

Handelingen Tweede Kamer 1847-1848, kamerstuknummer XLIX, ondernummer 5, Memorie van Toelichting.

Handelingen Tweede Kamer 1904-1905, 27 september 1904.

Handelingen Tweede Kamer 1904-1905, 28 september 1904.

Handelingen Tweede Kamer 1902-1903, kamerstuknummer 123 ondernummer 3, Voorstel van wet van den heer Drucker c. s.

Handelingen Tweede Kamer 1902-1903, kamerstuknummer 208 ondernummer 3, Voorstel van wet van den heer Troelstra c. s., Memorie van toelichting.

Handelingen Tweede Kamer 1904-1905, kamerstuknummer 32 ondernummer 1, Voorstel van wet van den heer Drucker c. s., Voorloopig verslag.

Handelingen Tweede Kamer 1907-1908, kamerstuknummer 31 ondernummer 1, Voorstel van wet van den heer Troelstra c.s., Memorie van antwoord.

Handelingen Tweede Kamer 1908-1909, kamerstuknummer 36 ondernummer 1, Voorstel van wet van den heer Drucker c. s., Memorie van antwoord.

Handelingen Verenigde Vergadering 1903-1904 23 juli 1904.

Delpher

'Redactioneel', *Noord-Brabander* (20 maart 1947).

'Redactioneel', *Noord-Brabander* (19 oktober 1847).

'De ontbindbaarheid der Tweede kamer van de Staten-Generaal op zich zelve en in verband beschouwd met de directe verkiezingen en een verantwoordelijk ministerie', *Nieuwe Rotterdamsche Courant* (12 februari 1848).

'Anti-Revolutionair Program', *De Tijd: godsdienstig-staatkundig dagblad* (16 februari 1901).

'Binnenlandsche politiek: de nieuwe waschvrouw', *Nieuwe Veendammer Courant* (16 november 1901).

'Het nieuwe zittingsjaar', *De Maasbode* (10 september 1903).

'Dalend persdebat', *De Tijd: godsdienstig-staatkundig dagblad* (2 juni 1904).

'De Statenverkiezing in Zuid-Holland', *Algemeen Handelsblad* (15 juni 1904).

'De verkiezingen', *Venloosch Nieuwsblad* (25 juni 1904).

'Persoverzicht: de politiek van den dag', *Het nieuws van den dag* (12 juli 1904).

'Ontbinding der Eerste Kamer', *Het nieuws van den dag* (15 juli 1904).

'Persoverzicht: de politiek van den dag', *Het nieuws van den dag* (16 juli 1904).

'De ontbinding der Eerste Kamer', *De Tijd: godsdienstig-staatkundig dagblad* (22 juli 1904).

'De pers: de ontbinding', *Algemeen Handelsblad* (24 juli 1904).

'Het ontbindingsrecht in toepassing', *Sociaal Weekblad* (27 juli 1904).