

ZEVENTIG JAAR ZOEKEN
NAAR HET COMPROMIS

B.H. VAN DEN BRAAK
EN J.TH.J. VAN DEN BERG

ZEVENTIG JAAR
ZOEKEN NAAR
HET COMPROMIS

Parlementaire geschiedenis van Nederland,
DEEL II 1946-2016

© 2017 B.H. van den Braak en J.Th.J. van den Berg
Omslagontwerp Suzan Beijer
Foto omslag Algemene beschouwingen in de Tweede Kamer, 12 oktober 1976, Fotocollectie Anefo/
Nationaal Archief
Foto auteurs Bob Bronshoff
Zetwerk en opmaak Willem Morelis
www.uitgeverijbertbakker.nl
ISBN 978 90 351 4182 7

Uitgeverij Bert Bakker is onderdeel van Uitgeverij Prometheus

Ter inleiding

Zeventig jaar zoeken naar het compromis vormt het tweede deel van het door J.Th.J. van den Berg en J.J. Vis rond 2005 opgezette project de Nederlandse parlementaire geschiedenis te beschrijven vanaf de eerste ervaring met een parlementaire democratie in 1796 tot de democratie zoals wij die vandaag kennen. Van den Berg en Vis, die overleed in 2011, voltooiden het eerste deel van dat project, *De eerste honderdvijftig jaar. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1796-1946*. Vis' overlijden maakte het gezamenlijke werk aan een tweede deel onmogelijk. Dat dit deel er toch heeft kunnen komen is te danken aan de bereidheid van dr. B.H. (Bert) van den Braak, die niet alleen de plaats van Vis innam, maar ook in staat bleek van het tweede deel de grote meerderheid van de tekst te leveren. In twee delen is er nu een volledige geschiedenis van het Nederlandse parlement en zijn activiteiten beschikbaar.

Naast de eerste democratische experimenten werd in het eerste deel tegelijk de vestiging van de nieuwe Nederlandse eenheidsstaat beschreven. Een proces dat werd gevolgd door een periode waarin een parlementair en constitutioneel bestel opnieuw, maar nu meer geleidelijk vorm kreeg. Waarin meer duurzaam een democratisch bestel groeide, met algemeen kiesrecht en een rijk palet aan politieke partijen. Het was de ontwikkeling van een relatief kleine, nog weinig samenhangende staat naar een natie met een uitgesproken eigen karakter en een zelfstandige internationale positie. Aan dat eigen karakter droeg in belangrijke mate een bijzondere vorm van maatschappelijke verscheidenheid bij, die werd aangeduid als 'verzuiling'.

Dit land maakte met de opkomst van industrieën, van groeiende mobiliteit en nieuwe vormen van communicatie, en door drastische uitbreiding van het onderwijs zowel in zijn instituties als in economisch opzicht een proces van modernisering door. Het bleef bovendien een koloniale mogendheid. In de negentiende eeuw zorgde dat voor stijgende welvaart, zij het op kosten van Indische arbeid en onderdrukking. De industrialisatie en bijbehorende export werden daarna de belangrijkste groeifactors maar zij brachten onmiskenbaar grote sociale ongelijkheid met zich mee. Hoewel die rond de wisseling van negentiende naar twintigste eeuw, dankzij sociale wetgeving, wel begon te verminderen, liet de economische crisis van de jaren dertig van de twintigste eeuw zien, hoe kwetsbaar de welvaart nog was. De Grote Depressie werd mede daardoor diep gevoeld.

Nog ingrijpender waren de Duitse overval en bezetting. Verlies van zelf-

standigheid, vrijheid en recht, alsmede brute onderdrukking en vervolging zouden een blijvend stempel drukken op de samenleving. Na de bevrijding keerde in 1946 het parlementaire, democratische bestel terug. Het was met dat jaar 1946 waar de beschrijving van de geschiedenis sinds 1796 door J.J. Vis en J.Th.J. van den Berg eindigde.

Het ‘vervolgverhaal’ over de periode 1946-2016 wordt in dit tweede deel beschreven. Het is in zijn opzet niet anders dan het eerste, maar er zal meer worden ingegaan op ontwikkelingen op diverse maatschappelijke terreinen. Dat laat zien dat regering en parlement al sedert de Eerste Wereldoorlog een grotere overheidsbemoeienis hebben georganiseerd. Hoe ging het met het onderwijs, met de sociale zekerheid, met veiligheid en justitie, met de media, en met de sociaaleconomische ontwikkeling van het land? Centraal staat echter telkens de rol die het parlement daarbij speelde en wat al die activiteit deed met het parlementaire zelfbewustzijn.

Dit boek gaat immers allereerst over *parlementaire* geschiedenis. Natuurlijk zullen maatschappelijke ontwikkelingen, veranderingen in het partijwezen, vorming van kabinetten en internationale gebeurtenissen een plek krijgen. Bij de strijd in Indonesië bijvoorbeeld komen krijgshandelingen en het optreden van Nederlandse militairen en koloniaal bestuur slechts zijdelings aan bod. Waar het hier om gaat, is: wat was de rol van het Nederlandse parlement in dat conflict? Die lijn wordt steeds systematisch gevolgd, ook als het over andere interventies gaat.

Centrale thema’s zijn voorts de constitutionele ontwikkelingen en de weg naar grotere Europese samenwerking en de betekenis daarvan voor de nationale politiek. Die beide thema’s heeft Van den Berg in dit deel voor zijn rekening genomen. Hij wijdt daarnaast een beschouwing aan de veranderde betekenis van ‘de wet’, een begrip dat aan juridische kracht lijkt te hebben verloren en in het politieke bedrijf vrijwel uitsluitend op zijn instrumentele karakter wordt beoordeeld. Het historische verhaal over parlement, wetgeving en beleid, conflicten en politieke verwickelingen is van de hand van Van den Braak. Dat vormt uiteraard het leeuwendeel van dit boek.

Gezocht is naar een tijdsindeling die recht doet aan de chronologische gang van zaken, bijvoorbeeld waar het verkiezingen en formaties betreft, maar die tevens ruimte biedt voor het schetsen van meer langjarige ontwikkelingen. Er is bijvoorbeeld – meer dan wellicht gedacht – samenhang en continuïteit tussen het kabinet-Den Uyl en het daaropvolgende eerste kabinet-Van Agt, zoals dat ook geldt voor de kabinetten-Lubbers en -Kok.

Wie zich een ogenblik indenkt met welke onderwerpen het parlement zich allemaal bezighoudt, hoeveel wetgeving en beleidsvoornemens worden besproken en op welke schaal er gebruik wordt gemaakt van parlementaire

rechten, die zal beseffen dat lang niet alles aan bod kan komen. Keuzes maken was onvermijdelijk. Wij menen niettemin een goed beeld te kunnen schetsen van de belangrijke ontwikkelingen na 1946 en van de rol die Tweede en Eerste Kamer daarin hebben gespeeld. Van een wat behoudend, in zichzelf gekeerd, verzuild land naar een moderner, opener en meer internationaal georiënteerde natie; van een verarmd en geplunderd land naar een welvarende staat met vele en hoogwaardige voorzieningen. En met een bevolking die transformeerde van vrij volgzzaam en gezagsgetrouw naar mondig en tamelijk kritisch.

De grote lijn laten zien leek de auteurs van meer belang dan de beschrijving van allerlei incidenten, hoezeer die de tijdgenoten ook vermochten op te winden. Incidenten zijn in en voor de politiek van belang, maar alleen indien zij tot effectief ingrijpen leiden dan wel tot belangrijke cultuurveranderingen.

Dit tweede deel over de parlementaire geschiedenis wordt afgesloten in 2016, in het besef dat het verhaal natuurlijk nooit af is. Er valt echter zeker 'a state of the yard' uit op te maken van het land zoals wij dat na zeventig jaar zoeken naar compromis en vergelijk, tegelijk naar duurzame staatkundige vormgeving kennen.

Ook dit boek is, net als het werk van Van den Berg en Vis, primair bedoeld voor wie geïnteresseerd is in de geschiedenis van het parlementaire bestel en van de constitutionele ontwikkelingen, daarin begrepen de groeiende Europese invloed op de constitutionele verhoudingen in Nederland. Daarnaast moet het zeker studenten geschiedenis, bestuurskunde of politieke wetenschappen inzicht verschaffen in hoe politieke verhoudingen zich sinds 1946 hebben ontwikkeld en op welke wijze resultaten werden nagestreefd en bereikt.

De titel *Zeventig jaar zoeken naar het compromis* is in die zin hopelijk betekenisvol. Hij kan immers worden beschouwd als een kenschets van wat de parlementaire democratie vermag en wat door geen ander politiek regime kan worden bewerkstelligd: sociale vrede bewaren en burgers perspectief en zeggenschap leveren. Daarin zit, naar het woord van Mahatma Gandhi, 'de schoonheid van het compromis'.

B.H. van den Braak

J.Th.J. van den Berg

Inhoud

I

1946-1959 – Terugkeer van het vooroorlogse bestel • 11

- 1 Het politieke landschap in 1946 • 13
- 2 Pijnlijke dekolonisatie • 34
- 3 KVP en PvdA: vruchtbaar en moeizaam • 61
- 4 Jaren van wederopbouw, vernieuwing en zuivering • 81
- 5 Actiever buitenlands beleid: Europa en veiligheid • 105
- 6 Grondwetswijzigingen en het nieuwe Koninkrijk • 119
- 7 Naar de breuk in Rooms-Rood • 131
- 8 Terugblik op jaren van herstel en vernieuwing • 145

II

1959-1973 – Hoogtij en verval van de KVP • 149

- 1 1959: een veranderd politiek landschap • 154
- 2 Kabinet-De Quay: van wankel naar succesvol • 159
- 3 Marijnen redt het niet • 184
- 4 Kabinet-Cals als opmaat naar polarisatie • 197
- 5 Beweging in partijen en onder kiezers • 212
- 6 De roerige jaren zestig • 224
- 7 Grondwet: verambtelijking tegenover vernieuwing • 237
- 8 Nieuwe beleidsthema's • 246
- 9 Europa en het buitenland steeds dichterbij • 268
- 10 Twee roerige jaren kabinet-Biesheuvel • 284
- 11 1959-1973: onrust, continuïteit en modernisering • 298

III

1973-1982 – Polariserende en ontzuigende kabinetten • 305

- 1 Het meest linkse kabinet van start • 307
- 2 Van elkaar meugen ze niet, bij elkaar deugen ze niet • 319
- 3 'Successen' van het kabinet-Den Uyl • 333
- 4 Geen progressieve partij, wel een christendemocratische • 342
- 5 Lockheed, Menten en de breuk in 1977 • 349
- 6 Geen tweede kabinet-Den Uyl maar Van Agt/Wiegel • 365
- 7 Conflict en resultaten tijdens Van Agt I • 387
- 8 Belangrijke beleidsthema's in de jaren 1973-1982 • 404
- 9 Schipperen tussen idealisme en realisme • 440

- 10 Crisisjaren in economie en politiek • 453
- 11 De drooglegging van de Grondwet • 469
- 12 De balans van 1973-1982 • 485

IV

1982-2002 – Liberalisering onder Lubbers en Kok • 491

- 1 Het no-nonsensekabinet-Lubbers I • 493
- 2 Het karwei afgemaakt? Lubbers II • 515
- 3 De jaren van Lubbers, Kok, Brinkman en Kaland • 541
- 4 De ‘ongewone’ paarse kabinetten • 571
- 5 Doorgetrokken beleidslijnen van de kabinetten-Lubbers en -Kok • 592
- 6 Buitenland en Europa: heroriëntatie • 652
- 7 Vernieuwingen in de Tweede Kamer • 673
- 8 De roerige jaren 2001 en 2002 • 676
- 9 Veranderde samenleving, veranderd Binnenhof • 688

V

2002-2016 – Versplintering in onzekere tijden • 693

- 1 Kabinetten-Balkenende met vallen en opstaan • 695
- 2 Een kabinet vol wantrouwen: Balkenende IV • 750
- 3 De jaren van een gedoogconstructie • 789
- 4 Beleidsthema’s in de jaren 2002-2012 • 815
- 5 De Grondwet sedert 1983: betrekkelijke kleinigheden • 836
- 6 VVD en PvdA als crisisbestrijders • 841
- 7 Onder de wet, naast de wet, tegen de wet • 872
- 8 De EU tussen problemen en noodzakelijkheden • 886
- 9 Rutte II: geslaagde hervormingen, negatief beeld • 903
- 10 De zichtbare en onzichtbare Kamer(s) • 910
- 11 De jaren van onvermijdelijke keuzes • 912

Slotbeschouwing • 915

Geraadpleegde literatuur • 925

Websites • 937

Register • 939

I

1946-1959

Terugkeer van het vooorlogse bestel

- 1
Het politieke landschap in 1946
- 2
Pijnlijke dekolonisatie
- 3
KVP en PvdA: vruchtbaar en moeizaam
- 4
Jaren van wederopbouw, vernieuwing en zuivering
- 5
Actiever buitenlands beleid: Europa en veiligheid
- 6
Grondwetswijzigingen en het nieuwe Koninkrijk
- 7
Naar de breuk in Rooms-Rood
- 8
Terugblik op jaren van herstel en vernieuwing

Op 17 mei 1946 herleefde de democratie. Voor het eerst sinds bijna negen jaar beslisten de kiesgerechtigde burgers (door een wijziging van de Kieswet in maart 1946 vanaf 23 jaar) over de samenstelling van de Tweede Kamer. Het leek het begin van een nieuwe periode te markeren. Gedeelde ervaringen tijdens de bezetting en de noodzaak om eendrachtig tot wederopbouw te komen, werkten door in de maatschappelijke verhoudingen. De scherpste kanten van de verzuiling, de tamelijk rigide verdeling op grond van levensovertuiging en politieke opvattingen, leken daardoor een beetje te zijn verdwenen. Je mocht als katholiek nu wel bij de protestantse bakker kopen. Er was minder ‘afstand’ en meer begrip. Daar stond tegenover dat er zeker beneden de grote rivieren nog altijd sprake was van antisocialistische gevoelens en van hele of halve beroepsverboden. En onder antirevolutionaire en christelijk-historische kiezers bestond nog altijd een zeker antipapistisch sentiment.

Omroep, pers en maatschappelijke organisaties bleven bovendien onverminderd verzuild. Alleen de katholieke en christelijke voetbalcompetities waren tijdens de bezetting onder Duitse druk opgegaan in die van de (K)NVB, maar zuilen hielden hun verenigingen. Via de eigen omroep en de eigen krant konden tegenstellingen nog duidelijk worden uitgemeten.

Het op 25 juni 1945 aangetreden kabinet-Schermerhorn had niet alleen het herstel van het door de oorlog zwaar getroffen land krachtig aangepakt. Het had gezegd te streven naar vernieuwing van het politiek-maatschappelijke bestel. Dat was evenwel een heel wat minder concreet ‘project’ dan de wederopbouw. Er bestond een zekere notie van grotere saamhorigheid, er waren plannen voor wijziging van het omroepbestel, er werd nagedacht over de procedure voor grondwetsherziening en er kwam een wat actievere cultuurpolitiek, maar feitelijk bleef het daarbij. Enkele partijen heroriënteerden zich en sommige namen stappen om te komen tot nieuwe partijformaties. Dat bleek weinig vruchtbaar. Slechts een klein deel van de katholieken claimde de vrijheid om tot een eigen politieke keuze te komen, slechts weinig protestanten verlieten hun partijverband.

Al traden er verschuivingen op in posities van partijen, met de verkiezingen van 1946 keerde het vooroorlogse politieke bestel en de electorale stabiliteit in belangrijke mate terug. Tussen 1946 en 1959 zouden vier verkiezingen plaatsvinden en de zeteltallen van ‘rechts’ (christelijke partijen en liberalen)

- 14 en 'links' (sociaaldemocraten en communisten) lagen in die jaren tussen 65-35 en 61-39. Een 'bandbreedte' derhalve van slechts vier zetels. De christelijke partijen behielden hun vooroorlogse meerderheid. De grootste electorale verschuiving vond direct in 1946 plaats, toen de Communistische Partij van Nederland (CPN) ten opzichte van 1937 zeven zetels won. Daarna zou alleen in 1956 de Partij van de Arbeid (PvdA) nog eens vier zetels winnen, bij alle andere verschuivingen ging het om één tot drie zetels.

Dat wil niet zeggen dat er sprake was van volstrekte politieke rust; integendeel. Vooral de vraag welke partij, Katholieke Volkspartij (KVP) of PvdA, de grootste zou worden, stond steeds centraal. Daaraan was de vraag gekoppeld of er (toch nog) een 'doorbraak' zou komen, waarbij dan met name katholieke kiezers zouden overlopen naar de PvdA. Voor de katholieke zuil was juist behoud van de eenheid een centraal thema. Daarin speelde het episcopaat een belangrijke rol. In 1946 werden katholieken door voorlezing van een bisschoppelijke boodschap vanaf de preekstoelen gemaand KVP te stemmen. Dat zou zich in 1948 herhalen. Voor de meeste katholieken was het gezag van de kerk zowel bij persoonlijke als bij maatschappelijke vraagstukken een (bijna) onaantastbaar gegeven.

Na twee jaar samen regeren, zouden KVP en PvdA vanaf 1948 de kern vormen van wat werden genoemd kabinetten-op-brede-basis. De vooroorlogse christelijke coalitie, Anti-Revolutionaire Partij (ARP), Christelijk-Historische Unie (CHU) en KVP, had in 1946, 1948, 1952 en 1956 weliswaar samen een meerderheid met respectievelijk 53, 54, 51 en 51 zetels, maar desondanks kozen de katholieken voor samenwerking met 'centrumlinks'; een samenwerking die tot het einde van 1958 standhield.

Alleen in 1946-1948 was er sprake van een parlementair kabinet. Daarna maakten slechts de fractievoorzitters afspraken over de hoofdlijnen van het te voeren regeringsbeleid. Die werden vastgelegd in een beperkt programma (soms slechts 'richtlijnen' genoemd). Steeds bleek dat een echt alternatief voor de brede basis ontbrak, vooral omdat de KVP niet in een antisocialistisch kamp terecht wilde komen, maar eveneens omdat geen alternatief aantrekkelijker was. Door de KVP-leiding, C.P.M. (Carl) Romme voorop, werd gewezen op het gevaar van een naar links afbuigende PvdA als er een einde aan de regeringssamenwerking met die partij zou komen. Dat kon bovendien nadelig zijn voor de sociale rust. Voor de PvdA was er zelfs geen enkel alternatief voor regeren met de KVP.

In de KVP lieten wel spoedig enkele prominenten onvrede horen over de samenwerking met de sociaaldemocraten. Naast kritiek op de Indiëpolitiek was die onvrede in 1948 voor een klein deel van de rechtervleugel onder leiding van oud-minister van Koloniën Ch.J.I.M. Welter reden voor afscheiding.

In de KVP ging zich begin jaren vijftig verder een naar oud-minister Steenberghe genoemde groep roeren, die uiterst kritisch was over de invloed van de PvdA op het regeringsbeleid. Die rechtervleugel was voor de partijleiding een factor om rekening mee te houden.

Niet alleen in de KVP was er sprake van een antisocialistische rechtervleugel. In de CHU wierp Tweede Kamerlid J.J.R. Schmal zich in 1952 op als tegenkandidaat tegen partijleider H.W. Tilanus. In de ARP was er bij Tweede Kamerleden als Ch. van den Heuvel en oud-premier P.S. Gerbrandy, maar ook bij partijleider Jan Schouten een grote ideologische afstand tot de sociaaldemocraten. Toen de ARP in 1952 regeringspartner werd, claimde Schouten bij de eerste parlementaire ontmoeting een zelfstandige positie ten opzichte van het kabinet, en vooral ten opzichte van de PvdA, om daarmee de kritische rechtervleugel enigszins gerust te stellen. De ARP-leiding sympathiseerde begin jaren vijftig bovendien met de bisschoppelijke interventies om alle katholieken terug in het KVP-kamp te krijgen (en daarmee de PvdA te verzwakken) en fractievoorzitter J.A.J.H.S. Bruins Slot zou in 1958 de val van het vierde kabinet-Drees de gelukkigste dag uit zijn leven noemen. Er werd samengewerkt en veel in gezamenlijkheid tot stand gebracht, maar van warme gevoelens was weinig sprake.

Dat gold overigens omgekeerd evenzeer voor de PvdA. Die partij had in kabinetten altijd een minderheidspositie. De voorman van haar grootste partner, KVP-leider Romme, zorgde er bovendien steeds voor dat hij in de Kamer gelegenheidscoalities kon vormen, door met succes aan te sturen op tamelijk losse afspraken bij de formaties. Noch PvdA, noch CPN wenste tot samenwerking met elkaar te komen. De PvdA kon daarnaast met de VVD bijna alleen op het gebied van immateriële zaken (bijvoorbeeld de positie van vrouwen) zakendoen. De VVD zou zich bovendien juist steeds meer gaan afzetten tegen de PvdA om zich daarmee duidelijker te profileren. Dat resulteerde in 1959 zelfs in het door de liberalen uitsluiten van de PvdA als toekomstige regeringspartner.

De brede basis leek ondanks die weinig warme gevoelens en ondanks latent aanwezige oppositie niettemin zowel in 1951 als in 1956 uit te draaien op een vijfpartijkabinet. In 1951 haakte de ARP op het laatste moment af en in 1956 deed de VVD dat. Programmatisch waren de vijf partijen toen wel tot overeenstemming gekomen. Dat laat zien dat de tegenstellingen minder groot waren dan ze vaak werden voorgesteld of althans dat er bereidheid was om tegenstellingen te overbruggen. De kabinetsformaties van 1948, 1951 en 1952 gingen ook meer over de mate van binding, de verdeling van posten en de personele invulling dan over het programma. Als zich al grote hobbels aandienen dan werden die 'in de ijskast' gezet of tot vrije kwestie bestempeld. Het grootste knelpunt in 1956 was de vraag hoe bezitsvorming

- 16 moest worden bevorderd. Uiteraard bleek daar uiteindelijk een pragmatische oplossing voor te vinden. Tot veel meer politieke tegenstellingen leidde wel de kwestie-Indonesië. Die zorgde er met name voor dat de ARP in 1946 en 1948 buiten het kabinet bleef.

De samenstelling van de kabinetten droeg bij aan een grote mate van pragmatisme en stabiliteit. PvdA-fractievoorzitter Jaap Burger beweerde later dat Drees fractieleden liever uit het kabinet weerde. Al klopt dat beeld niet geheel, van veel doorstroming van de PvdA-fractie naar kabinet was inderdaad geen sprake. Onder de 54 ministers die tussen 1946 en 1958 aantraden, zaten goedbeschouwd slechts vijftien ‘uitgesproken’ politici en dat waren vrijwel allen nogal bestuurlijk ingestelde figuren. Een even groot aantal ministers was afkomstig uit het bestuur (decentrale overheid en ‘de West’) en daarnaast werden acht voormalige hoogleraren en vijftien relatieve ‘buitenstaanders’ (zakenlieden, officieren, diplomaten) minister.

Staatssecretarissen, die sinds de grondwetsherziening van 1948 konden worden aangesteld, hadden nog minder een uitgesproken politiek profiel. Zij waren in sommige gevallen meer als ambtelijk-deskundige te beschouwen dan als politieke functionarissen, zoals de partijloze N.S. Blom (Indonesische zaken) en W.H. van den Berge (belastingen). Alleen ambitieuzere jongeren als Jo Cals, Gerard Veldkamp en Norbert Schmelzer zouden zich spoedig onderscheiden als ‘politieke dieren’.

Zo zou er tussen 1946 en 1959 sprake zijn van een ambivalent beeld: enerzijds tamelijke stabiliteit en rust, maar anderzijds onderliggende spanningen, moeizame verhoudingen en uiteindelijk oplopende conflicten en een breuk in de samenwerking. Wie echter naar de resultaten kijkt, met name op financieel-economisch beleid, moet constateren dat pragmatisme, gematigdheid en een constructieve houding bij vrijwel alle partijen vooropstonden en leidend waren.

Dominante voormannen

Binnen de zuilen bleef, net als vóór 1940, sprake van een grote mate van gezagstrouw. Politieke partijen kenden democratische structuren, maar de partijleiding en/of de partijleider bepaalden de koers en soms schreef de leider zelfs het programma.

Dominante voorman van de KVP werd in mei 1946 Carl Romme. Gegeven het feit dat de vooroorlogse leiding van de katholieken was weggefallen (de kopstukken C.J.M.F. Goseling en T.J. Verschuur waren overleden en L.N. Deckers had geen ambities meer), lag de keuze voor hem voor de hand. De door Romme als minister voorgestane werkverschaffingspolitiek had in