

## STRESSEN TOT HET KERSTRECES DE TWEEDE KAMER ALS WERKPLEK IN DE PERIODE-DREES-VAN SCHAIK (1948-1951)

J.C.F.J. van Merriënboer

### De voorzitter spreekt

Nourri dans le Séraïl van het parlementaire werk sedert 1925, aanvaardde de KVP'er L.G. Kortenhorst op 13 augustus 1948 het voorzitterschap van de Tweede Kamer. In PvdA-kringen was men aanvankelijk weinig gelukkig met de nieuwe voorzitter. Kortenhorst zou in het verleden zijn functies als kamerlid en advocaat van particuliere belangen (eerst *De Telegraaf*, later Menten) onvoldoende hebben gescheiden. Niettemin hoopte men dat deze zeer ervaren politicus het gemis aan vertrouwen snel kon wegwerken, aangezien hij blijk gaf 'van een opvallend fris en kritisch oordeel ten aanzien van de functie en de werkzaamheden van een kamerlid'.<sup>1</sup> De PvdA bepleitte modernisering van de werkwijze van de Staten-Generaal en verbetering van de positie van de volksvertegenwoordiger.<sup>2</sup> Wat dit betrof zat Kortenhorst op dezelfde golflengte.

Kortenhorst zou het ambt vijftien jaar bekleden zoals het hoorde: waardig, met allure en bonhomie, altijd stimulerend en met oog voor het (te scheppen) precedent.<sup>3</sup> De Kortenhorst-periode (1948-1963) zou worden gekenmerkt door een rusteloos zoeken naar verbetering en modernisering van de werkmethode, opdat het gemeen overleg met de regering zo vruchtbaar mogelijk zou zijn.<sup>4</sup> Al in september 1948 pleitte hij voor 'gepaste decentralisatie van het parlementaire werk' en voor verlevendiging van de debatten.<sup>5</sup> Dit was in feite het program-Kortenhorst. De volgende jaren sprak hij vaak na het openen of kort voor het sluiten van de jaarlijkse zitting - op respectievelijk Prinsjesdag en de zaterdag vóór Prinsjesdag - nog een 'huiselijk woordje'. Hetzelfde gebeurde vóór elk Kerstreces, een initiatief van zijn voorganger J.R.H. van Schaik uit 1930. In deze korte redevoeringen maakte de voorzitter de balans op. Hij inventariseerde knelpunten, deed suggesties voor verbeteringen en presenteerde nu en dan

---

<sup>1</sup> HTK 1948, p. 31; *Paraat. Weekblad van de PvdA* 3 (1948) nr. 28, 8 okt. 1948, p. 6.

<sup>2</sup> Vgl. M. van der Goes van Naters, *De leiding van de Staat* (Haarlem 1945) en H.J. Hofstra, 'De positie van de volksvertegenwoordiger', *Socialisme en Democratie* 5 (1948) nr. 9, sept. 1948, p. 393-400.

<sup>3</sup> De voorzitter wordt elk jaar door de Koningin benoemd op voordracht van de Kamer. Kortenhorst werd vijftien keer voorgedragen.

<sup>4</sup> Vgl. A.C. de Rooter, 'Parlementaire evoluties tijdens de Kortenhorst-periode', *Tijdschrift voor Overheidsadministratie* 19 (1963) nr. 917, p. 324-326 en nr. 918, p. 332-334 en E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement* (Den Haag 1958) p. 148-152.

<sup>5</sup> HTK 1948-1949, p. 5.

interessante kwantitatieve gegevens over het parlementaire werk van het afgelopen jaar. De rode draad was altijd of de Tweede Kamer erin zou slagen de nieuwe begroting vóór het Kerstreces goed te keuren. Dit vormde de maatstaf voor de verrichte parlementaire arbeid.

Voor dit artikel heb ik gebruik gemaakt van de toespraakjes van Kortenhorst in de periode 1948-1951. Knelpunten, suggesties en kwantitatieve gegevens zijn op een rijtje gezet en aangevuld met cijfermateriaal, verzameld op basis van de verslagen van de algemene beraadslagingen van de Tweede Kamer en de jaarboekjes *Parlement en Kiezer*. Het probleem is: hoe moet dit materiaal gewaardeerd worden. Om de kwantitatieve gegevens te kunnen analyseren is elders naar 'kwalitatieve' aanvullingen gezocht: uitlatingen van kamerleden, reportages in de parlementaire pers, artikelen van tijdgenoten. Een kwantitatieve analyse is ook mogelijk wanneer vergeleken kan worden met gelijksoortige cijfers uit een andere periode of van een ander land. Voor het eerste kan soms worden teruggevallen op secundaire literatuur.<sup>6</sup> Ik heb afgezien van comparatieve elementen. Een vergelijking met de praktijk in landen als België, Denemarken en Noorwegen zou wellicht interessante resultaten opleveren. Naast deze begrenzing van het materiaal staat die van het object: alleen de Tweede Kamer is bestudeerd, en wel in de periode 1948-1951.

In dit artikel wil ik niet meer dan een 'impressionistisch' beeld schetsen van de Tweede Kamer als werkplek in de periode van 1948 tot 1951 aan de hand van de toespraken van de kamervoorzitter, aangevuld met enkele andere gegevens. Het onderzoek heeft het karakter van parlementaire geschiedenis in formele of institutionele zin. Eerst wordt stilgestaan bij de actoren: kamerleden en ministers, vervolgens bij de procedures. Naar analogie van E. van Raaltes *Het Nederlandse Parlement* (Den Haag 1958) is een globale indeling gemaakt in bevoegdheden, werkmethode en openbare behandeling. Tot slot zal getracht worden een analyse te geven van de stemmingen in de Tweede Kamer in de periode-Drees-Van Schaik. Soms zal iets dieper moeten worden ingegaan op de parlementaire geschiedenis in materiële zin: het debat tussen regering en volksvertegenwoordiging. Het eindresultaat gaat misschien in de richting van wat oud-premier Drees - in navolging van de politicoloog M.P.C.M. van Schendelen - karakteriseerde als 'parlementologie'<sup>7</sup> Men zou het ook 'parlementistiek' kunnen noemen: net zo negatief, maar het klinkt lelijker.

---

<sup>6</sup> Met name J.Th.J. van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof. De maatschappelijke herkomst van de Tweede Kamerleden tussen 1849 en 1970* (Weesp 1983) en J. Kooiman, *Over de kamer gesproken* (Den Haag 1976).

<sup>7</sup> W. Drees, *Het Nederlandse parlement vroeger en nu* (Naarden 1975) p. 8. Van Schendelen reserveerde de term voor comparatieve studies over nationale parlementen.

## Te weinig geachte afgevaardigden in 1948

In 1956 schreef parlementair journalist A.W. Abspoel: 'De leden van de Tweede Kamer (...) vormen als het ware een staalkaart van het Nederlandse volk. Ge vangt (in de Kamer) de sappige klanken op van de Limburgse en Brabantse Zuiderling, zowel als het zich nimmer verloochenende accent van de Groninger. Ge hoort er de steevast de laatste lettergreep van bepaalde woorden inslikkende Drent en de klanken van het onvervalste Amsterdams.<sup>18</sup> Maar hoe compleet was die staalkaart eigenlijk?

**Tabel 1 Profiel Tweede Kamerlid**

	31-12-1948	31-12-1988
<i>Ervaring</i>		
Gemiddelde leeftijd	50*	47
Jongste lid	32	30
Oudste lid	68	67
> 8 jaar lid	29 %	40 %
<i>Opleiding</i>		
Lager niveau	19 %	2 %
Middelbaar niveau	14 %	22 %
HBO	17 %	15 %
Universitair niveau	50 %**	61 % ***
Promotie	18 %	9 %
<i>Herkomst</i>		
West (NH, ZH, U)	68 %	55 % ****
Zuid (Z, B, L)	15 %	20 %
Oost (G, O)	9 %	12 %
Noord (Gr, F, D)	8 %	11 %
<i>Nevenfuncties</i>	> 85 %	± 50 %

\* In de Eerste Kamer was dit omstreeks dezelfde tijd 56 jaar.

\*\* De helft hiervan was afgestudeerd jurist.

\*\*\* 21 % van de kamerleden was afgestudeerd jurist, 20 % econoom.

\*\*\*\* Twaalfde provincie niet meegerekend.

Was er in 1948 sprake van een *representatieve* volksvertegenwoordiging? Bij lange na niet! Het percentage vrouwelijke Tweede-Kamerleden bedroeg 4. Zeeland, Overijssel en Drente hadden elk maar één inwoner die lid was. Wat betreft levensbeschouwing was 37% Rooms Katholiek, 23% Nederlands Hervormd, 12% gereformeerd, 2% had een andere levensbeschouwing en 24% had er geen. Voor heel Nederland waren de percentages respectievelijk 38, 31, 10, 4 en 17.<sup>9</sup> Wat de hervormden in de Kamer tekort kwamen, hadden de niet-

<sup>8</sup> A.W. Abspoel, *Van Binnen- en Buitenhof. Schetsen van het Haagse Binnenhof* (Amsterdam 1956) p. 10.

<sup>9</sup> Van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof*, p. 100, tabel 3.2 en J. Bosmans, 'Het maatschappelijk-politieke leven in Nederland 1945-1980' in: J.C. Boogman e.a., *Geschiedenis*

godsdienstigen dus te veel. Wanneer we het beroep bekijken dat de leden bij intreden in de Kamer uitoefenden dan was er sprake van een oververtegenwoordiging van ambtenaren (24%) en onderwijzers (11%).<sup>10</sup>

Tabel 1 schetst het profiel van het 'gemiddelde' Tweede-Kamerlid op 31 december 1948 en veertig jaar later. De lezer mag zelf zijn conclusies trekken. Bij 'Herkomst' kan nog gemeld worden dat omstreeks 1948 47% van alle Nederlanders in het westen woonde, 21% in het zuiden, 18% in het oosten en 11% in het noorden. Wanneer in plaats van woonprovincie gekeken wordt naar geboorteprovincie is de wanverhouding westelijke - overige provincies minder in het oog springend.<sup>11</sup>

De uitoefening van het ambt van volksvertegenwoordiger anno 1948 was geen sinecure. In de praktijk ging het om een volledige baan, maar de wetgever was stil blijven staan bij de gedachte dat het niet meer was dan een bijbaantje. PvdA-kamerlid Hofstra pleitte in 1948 voor verhoging van de schadeloosstelling tot een niveau waarop de volksvertegenwoordiger zijn 'ambt' naar behoren kon uitoefenen. Een kamerlid was volgens hem te veel tijd kwijt met het verzamelen van informatie en het verrichten van allerlei administratieve werkzaamheden. Kon dat niet efficiënter? Verblijfskosten in Den Haag waren bovendien voor eigen rekening. Toen Hofstra een keer tijdens een late vergadering zijn vrouw had gebeld om te zeggen dat hij wat later kwam, werd hem dit telefoontje zelfs in rekening gebracht. De financiële specialist van de PvdA waarschuwde dat op deze wijze het lidmaatschap op den duur alleen voor middelmatigen aantrekkelijk zou blijven. De parlementaire democratie werd door deze krenterigheid om zeep geholpen.<sup>12</sup>

In het najaar van 1948 deed Kortenhorst er nog een schepje bovenop: '(Het is) noodzakelijk, dat de leden in staat worden gesteld, zich enige administratieve hulp aan te schaffen om daardoor tijd vrij te maken voor de intellectuele zijde van hun werk (...). Het staat wel vast dat te geringe inkomsten een beletsel vormen om voortreffelijke kandidaten bereid te vinden een mandaat als kamerlid te aanvaarden; erger nog, dat gekozen leden genoodzaakt zijn hun mandaat neer te leggen.'<sup>13</sup> Op 7 juni 1950 stemde de Tweede Kamer in meerderheid in met een regeringsvoorstel om de in de Grondwet geregelde schadeloosstelling te verhogen 'op grond van het algemeen belang'. De VVD'er H.A. Korthals verklaarde tijdens het debat: '(...) de (parlementaire) arbeid vraagt meer dan voorheen. Dit sluit in dat de mogelijkheid om in de particuliere sector arbeid te vinden, steeds kleiner wordt. Vandaar dat ik moet vaststellen dat de zorgen op financieel terrein voor menig kamerlid zeer groot zijn.' N.S.C. Tendeloo (PvdA) rekende voor dat zij drieënhalve dag in de week kwijt was aan het kamerwerk. Daarbij had zij nog geen rekening gehouden met

---

*van het moderne Nederland. Politieke, economische en sociale ontwikkelingen* (Houten 1988) p. 591, tabel 4.

10 Vgl. Van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof*, p. 167, tabel 5.2.

11 Zie voor het verschil tussen geboorte- en woonprovincie: Van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof*, p. 86, figuur 3.1.

12 Hofstra, 'De positie van de volksvertegenwoordiger', p. 393-400.

13 *HTK 1948-1949*, p. 5 en *HTK 1949-1950*, p. 7.

fractiebesprekingen, fractiecommissievergaderingen, partij-bijeenkomsten op zaterdag, conferenties, congressen, voorbereidende werkzaamheden en het contact met de kiezers.<sup>14</sup>

In 1948 telde de Tweede Kamer nog honderd leden. Voor de zetelverdeling zij verwezen naar figuur 1, verderop in dit artikel. Kortenhorst maakte zich sterk voor uitbreiding van het ledental tot 150, zodat tot meer arbeidsverdeling kon worden overgegaan. Deze uitbreiding liet lang op zich wachten. In de Eerste Kamer (toen nog met vijftig leden) stemden 17 leden op 31 juli 1952 tegen het ontwerp grondwetsherziening dat uitbreiding van het ledental van de Tweede Kamer mogelijk maakte. Hierdoor haalde het niet de vereiste tweederde meerderheid. De senaat kreeg een storm van kritiek te verduren, maar ging pas in 1956 overstag.<sup>15</sup>

Op 21 september 1950 lanceerde Kortenhorst het idee om in het Nederlandse stelsel een nieuwe vorm te introduceren, 'waardoor de Tweede Kamer enerzijds in staat wordt gesteld een aantal leden voor het zo hoogst belangrijke internationale werk af te staan en anderzijds zorg te dragen dat hier in eigen huis steeds over het voltallig aantal leden kan worden beschikt'. Zelf voelde hij wel wat voor het Noorse systeem van plaatsvervangende leden. Eind 1951 werd deze suggestie overgenomen door een KVP-commissie onder leiding van senator P.J. Witteman, kennelijk ingefluisterd door Kortenhorst. Daarnaast publiceerde de griffier van de Tweede Kamer A.F. Schepel in december 1951 een artikel over het Noorse systeem in het *Nederlands Juristenblad*. Uiteindelijk zou dit publiciteitsoffensief tot niets leiden.<sup>16</sup>

Meer succes had de voorzitter met zijn streven om het naar buiten treden van de Staten-Generaal te bevorderen. Wanneer het parlement zich meer liet gelden in de maatschappij, zou dit het aanzien van de parlementaire democratie ten goede komen. Op voorstel van Kortenhorst besloot de Kamer meer geld te reserveren voor representatieve activiteiten. Daarbij zou de voorzitter de spil zijn. Kortenhorst refereerde graag aan de Britse mr speaker, die een bijna koninklijke status had.<sup>17</sup>

In de periode 1948-1951 trachtte de kamervoorzitter dus op allerlei manieren het parlementaire werk voor de leden en voor het publiek aantrekkelijk te maken. De kwaliteit van het werk moest voortdurend verbeteren. Was het daarmee dan zo slecht gesteld? De kwaliteit van de Tweede Kamer is niet meetbaar.<sup>18</sup> Het opleidingsniveau van de leden kan een indicatie zijn en het is waarschijnlijk dat de kwaliteit van het werk toeneemt, naarmate de ervaring

---

14 *HTK 1949-1950*, p. 1952-1967. Omstreeks 1948 bestond de 'beloning' voor kamerleden uit een vast bedrag (tot 1956 opgenomen in de Grondwet) van f 6.000 en een eerste klas-treinabonnement.

15 Vgl. Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 82-83.

16 *HTK 1950-1951*, p. 5; *Aanbevelingen tot herziening van de samenstelling en werkwijze der Staten-Generaal. Rapport van de Commissie-Witteman* (Den Haag 1951) p. 7; A.F. Schepel, 'Plaatsvervangende kamerleden?', *NJB* 26 (1951) p. 933-938 en 966-973.

17 L.G. Kortenhorst, 'Het parlement moet zich meer laten gelden', *de Volkskrant*, 4 okt. 1949.

18 Vgl. M.P.C.M. van Schendelen, *Over de kwaliteit van de Tweede Kamer* (Alphen aan den Rijn 1984)

groter is. En ervaringsjaren zijn wèl meetbaar. Tabel 1 bevatte al enige gegevens over opleiding en ervaring in de Kamer, tabel 2 vormt een aanvulling daarop.

**Tabel 2 Ervaring in de Tweede Kamer (31-12-1948)**

partij (zetels)	leeftijd			ervaringsjaren	
	gem.	jongste	oudste 1940	vóór in parlement	meeste ervaring
KVP (32)	48,4	34 (Cals)	62 (Kortenhorst)	30 %	Kortenhorst (1925)
PvdA (27)	48,3	32 (Vondeling)	66 (Schilthuis)	26 %	Schilthuis (1933)
ARP (13)	55,5	42 (Bruins Slot)	65 (Schouten)	54 %	Schouten (1918)
CHU (9)	52,4	36 (Kikkert)	66 (V.d. Feltz)	22 %	Tilanus (1922)
CPN (8)	46,9	36 (Haken)	60 (Hoogcarspel)	0 %	Wagenaar (1945)
VVD (8)	49,9	36 (Zegering H.)	63 (Ritmeester)	13 %	Oud (1917)
SGP (2)	61,5	55 (Van Dis)	68 (Zandt)	100%	Zandt (1925)
KNP (1)	68	-	68 (Welter)	-	-

Op 31 december 1948 was 21% van de kamerleden ouder dan zestig jaar, een bijzonder hoog cijfer. Zelfs extra bijzonder omdat het rompparlement dat dateerde van 1937 nog in november 1945 voor een kwart was aangevuld met nieuwe, onervaren leden.<sup>19</sup> Bij de KVP-fractie was Kortenhorst de nestor. De antirevolutionair Schouten had in feite de meeste ervaringsjaren, aangezien het lidmaatschap van VVD-fractievoorzitter P.J. Oud een aantal jaren onderbroken was. Oud was in 1917 gekozen onder het districtenstelsel. Er was echter een politicus die kon bogen op praktijkervaring die nog verder terugging: Drees was immers van 1906 tot 1919 kamerstenograaf geweest!

### De ploeg van Van Schaik

Het door Van Schaik geformeerde kabinet bestond op 31 december 1948 uit vijftien ministers: 6 KVP, 5 PvdA, 1 VVD, 1 CHU en 2 partijloos. Zeven van hen bleven over uit het kabinet-Beel. Van de acht anderen hadden Rutten, Schokking en Spitzen geen enkele parlementaire ervaring. In het kabinet zaten zowel zestigers (Drees, Joekes, Van Schaik) als dertigers (Van den Brink, Mansholt, Sassen). Op Drees, Götzen en Mansholt na had elke minister een academische opleiding genoten. Als bij de kamerleden was de beloning van een minister anno 1948 uiterst karig. Sommige ministers brachten in de ministerraad naar voren dat ze thuis geen gasten durfden ontvangen. Een aangeboden ministerschap werd soms afgeslagen omdat het te weinig betaalde.<sup>20</sup> Tabel 3 geeft een overzicht van het optreden van de diverse ministers in de Tweede Kamer in het parlementaire jaar 1948-1949.

<sup>19</sup> Vgl. Van den Berg, *De toegang tot het Binnenhof*, p. 206, tabel 6.1. Erg jong was de Kamer bijvoorbeeld in 1967 toen slechts 5% van de leden 60+ was.

<sup>20</sup> Uitgebreid hierover: P.P.T. Bovend'Eert, 'Binnenlandse Zaken: Het "Torentje" als duiventil' in: P.F. Maas ed., *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, Deel 3, *Het kabinet-Drees-Van Schaik*, Band B, *Anticommunisme, rechtsherstel en infra-structurele opbouw* (Nijmegen 1992) p. 442 e.v. (Hierna: PGN 3, Band B.)

**Tabel 3 Redevoeringen ministers (1948-1949)**

Minister	Aantal kolommen*	Departement
Lieftinck	102,5	Fin
Joekes	91	SoZa
Van Maarseveen	84	BiZa (tot 15-6-'49) en OG (vanaf 14-2-'49)
Rutten	84	OKW
Spitzen	58	VW (vanaf 1-11-'48)
Stikker	46,5	BuZa
Drees	44,5	min-pres/AZ
Mansholt	41	LVV
Wijers	40	Jus
In 't Veld	32,5	WV
Schokking	32	O en M
Van den Brink	25	EZ
Van Schaik	16,5	zonder port
Götzen	15,5	zonder port
Sassen	12	OG (tot 14-2-'49)

\* Elke pagina van de *Handelingen* bevat twee kolommen: ongeveer twee keer zeven minuten gesproken tekst.

Lieftinck zou in de periode 1945-1952 maar liefst 375 maal het woord voeren, Mansholt 131 maal en Drees slechts 123.<sup>21</sup> De Nederlandse minister-president is in de regel vrij zelden aanwezig bij parlementaire debatten. Redevoeringen zijn nog uitzonderlijker. In de periode-Drees-Van Schaik sprak de premier in de Tweede Kamer bij de algemene beschouwingen, over de begrotingen van Algemene Zaken en Overzeese Gebiedsdelen, de grenscorrecties, het aftreden van Sassen, het Verdrag tot Wederzijdse Hulpverlening tussen Nederland en de Verenigde Staten, de Wet op de Dividendbeperking, het wetsontwerp nadere voorzieningen voor het ambt van staatssecretaris, de Indonesië-nota van 1950, de oorlog in Korea, Nieuw-Guinea en de begroting van Buitenlandse Zaken voor 1951.

De langste redevoeringen van kamerleden over een bepaald onderwerp duurden meestal half zo lang als het antwoord van de minister. In het jaar 1948-1949 spande Algera (ARP) de kroon met een redevoering van vijftien kolommen op 20 juli 1949. Kortenhorst beschikte over voldoende instrumenten om obstructie door kamerleden tegen te gaan, maar hij kon weinig invloed uitoefenen op het optreden van de ministers. Rantsoenering van spreektijd en andere maatregelen golden niet voor hen: ministers vallen niet onder het Reglement van Orde. De langste redevoering in het jaar 1948-1949 was van minister Schokking. Hij sprak op 28 januari 1949 meer dan dertig kolommen achter elkaar. Het KVP-blad *De Opmars* berichtte: 'Drie uur lang heeft hij de tribunes en loges geboeid gehouden, blijkbaar niet de Kamer, want lid na lid verdween na een poos achter de glazen deurtjes, waarachter het rookverbod opgeheven is en de koffie geurt.'<sup>22</sup>

<sup>21</sup> HTK 1951-1952, p. 2384.

<sup>22</sup> *De Opmars*, 4 feb. 1949.

Toch kon de kamervoorzitter niet nalaten af en toe een vermaning uit te spreken in de richting van de ministers. Zo memoreerde hij in december 1948 dat 38 vergaderingen verloren waren gegaan door afwezigheid of verhindering van ministers. In juli 1950 wreef Kortenhorst de ministers onder de neus dat zij niet alleen het nodige cijfermateriaal moesten verstrekken als toelichting op hun begrotingen, maar ook een uiteenzetting over het gevoerde en te voeren beleid. In december 1951 ging hij nog een stap verder: 'Naarmate de rantsoenering voor de leden straffer wordt, schijnt het wel alsof van de zijde der regering, langer althans zeker niet korter gesproken wordt.' Hij toonde aan dat het aandeel van de regering in de verslagen van de openbare beraadslagingen was gestegen van 26% in 1948 naar 31% in 1951 en gaf de ministers de 'vriendschappelijke raad' de spreektijd te beperken.<sup>23</sup>

### Aan het werk in het parlement

In 1949 bracht een verslaggever van *De Opmars* een bezoek aan de Tweede Kamer. Hij schreef: 'Daar heerst een geroezemoes van je welste; de zaal is verre van gevuld; ieder schijnt te doen waar hij zin in heeft; het valt al gauw duidelijk op, dat zwijg- en luisterplicht hier niet bestaat.' Zelfs achter de regeringstafel werd volgens de journalist vaak niet opgelet. Maar hij waarschuwde zijn lezers niet af te gaan op eerste indrukken: 'In wezen is het kamerspel een fijngevoelig spel; aan het doen en laten van de leden valt het te merken, als er iets bijzonders op handen is: moties, amendementen, interpellaties, een debat in grote stijl, een hartstochtelijk duel met de regering of een spiegelgevecht in de politieke arena...'<sup>24</sup> Dit eigen karakter, kenmerk voor de historisch gegroeide Nederlandse politieke cultuur en in 1949 zo prominent aanwezig, is sindsdien weinig veranderd.

In de periode-Drees-Van Schaik vergaderde de Kamer vaak vier maal per week: dinsdag tot en met vrijdag. Maandag was gereserveerd voor de ministerraad. Een enkele keer kwam het voor dat de Kamer toch op maandag bijeenkwam, bijvoorbeeld op 20 december 1948 in verband met de tweede politieke actie tegen Indonesië. De vergadering begon in de regel om één uur 's middags. De ochtenden waren gereserveerd voor het werk in afdelingen en commissies. Avondvergaderingen vonden regelmatig plaats.

Op 15 maart 1950 werd gestart met bouwwerkzaamheden aan de zaal van de Tweede Kamer. De vloer werd verlaagd, de publieke- en perstribune sterk uitgebreid, een radiocabine geïnstalleerd, fractiekamers werden ingericht en de studie- en leeszaal werd vergroot. Bij de bouw werd bovendien rekening gehouden met uitbreiding van het ledental tot 150. Tot 20 juni 1951 vergaderde

---

<sup>23</sup> HTK 1948-1949, p. 865-866; HTK 1949-1950, p. 2388 en HTK 1951-1952, p. 1284.

<sup>24</sup> *De Opmars*, 23 sept. 1949.



de Kamer in de vaak ijskoude Ridderzaal, die een zeer slechte akoestiek had. Kamerleden klaagden steen en been.<sup>25</sup>

### Dalende kwaliteit?

De voornaamste taken van de Tweede Kamer liggen op wetgevend en controlerend gebied. In het parlementaire jaar 1948-1949 werden 207 wetsontwerpen goedgekeurd. Een jaar later was dit aantal toegenomen tot 249. Ter vergelijking: Van Raalte telde voor de jaargang '56-'57 228 goedgekeurde ontwerpen en voor '57-'58 slechts 161.<sup>26</sup> Onder Drees-Van Schaik werd in gemeen overleg tussen regering en parlement belangrijke wetgeving tot stand gebracht. Gezien de reacties in de Kamers en in de parlementaire pers waren hoogtepunten: de soevereiniteitsoverdracht, het Atlantisch pact, de Raad van Europa, de Werkloosheidswet, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, de Wet op de Ondernemingsraden, de Wet op de Materiële Oorlogsschade en de Huurwet. De beraadslagingen over deze kwesties namen vele dagen in beslag. Als voorbeeld de oogst van de Huurwet: vijf moties, 32 amendementen, 148 kolommen *Handelingen*. In de Tweede-Kamerdebatten van de periode 1948-1951 kregen Indonesië, de belastingen, het loon- en prijsbeleid en de sociale voorzieningen de meeste aandacht, ongeveer in die volgorde.

Van 1945 af tot de verwerping van de Grondwetsherziening door de Eerste Kamer in juli 1952, werd geen enkel wetsontwerp dat de regering had voorgesteld afgestemd! Wanneer dit dreigde te gebeuren, liet men het na de schriftelijke voorbereiding simpelweg niet tot een confrontatie komen. In de periode 1948-1951 werden in vier gevallen de mondelinge beraadslagingen geschorst, hetgeen in feite betekende dat het kabinet een zware nederlaag leed. Dit betrof de regeling van de radiodistributie, een amendement-Van Sleen over pensioentoeslag, de Paardenwet en het amendement-Tuin over topsalarissen (met als gevolg schorsing van de behandeling van de begroting van Binnenlandse Zaken voor 1951).<sup>27</sup>

In de loop van 1950 nam de kritiek op de kwaliteit van de wetgeving in omvang toe. Het PvdA-partijblad *Paraat* signaleerde op het einde van 1949 al een toenemende matheid in de Kamer en schreef dit toe aan te krappe rantsoenering van de spreektijd door Kortenhorst. Begrotingsdebatten gingen

---

<sup>25</sup> HTK 1950-1951, p. 2059; Vgl. H. Faas, 'Het nieuwe binnenhof' in: *Dag in dag uit. Een prisma van tien jaren actualiteit bijeen gelezen uit de Volkskrant* (Utrecht en Antwerpen 1955) p. 119.

<sup>26</sup> Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 305. Naturalisatie-ontwerpen (jaarlijks ongeveer tussen veertig en tachtig) zijn niet meegeteld.

<sup>27</sup> De radiodistributie betrof een erfenis van PvdA-minister en planpoliticus H. Vos, een erfenis die op niet erg overtuigende wijze door Spitzen verdedigd werd. Over het amendement-Van Sleen meldde *De Opmars* op 25 maart 1949 dat dit min of meer neerkwam op een initiatiefvoorstel. Eerst werd het afgeraden door Lieftinck en Van Maarseveen en daarna op initiatief van A. Stapelkamp (ARP) terug naar de schriftelijke voorbereidingsfase verwezen. Het lot van de Paardenwet en de topsalarissenkwestie is beschreven in *PGN 3*, Band A respectievelijk B.

enkel over oude koeien. Kon het niet doelmatiger? Het katholieke dagblad *De Tijd* weet de weinig belangwekkende debatten aan het niveau van de Tweede Kamer. Voor een aantal onderwerpen had de Kamer 'degelijke specialisten (...), doch zij telt een vrij groot aantal middelmatigheden tegenover te weinig uitblinkers. Het lijkt ons tijd dat de Kamer gaat werken aan haar zelftucht en vormgeving.' In de Eerste Kamer hield KVP-fractievoorzitter G.C.J.D. Kropman op 14 februari 1950 een pleidooi tegen te veel wetgeving. Hij stak de draak met het ontwerp-Paardenwet, met als gevolg dat minister Mansholt een maand later overladen werd met kritiek en tot schorsing van de behandeling moest overgaan. Het parlement leek regelmoe.<sup>28</sup>

Op 24 maart 1950 plaatste het KVP-weekblad *De Opmars* een artikel met als kop 'Slechte wetgeving'. Hierin werd vastgesteld: 'Ten gevolge van een onvoldoende voorbereiding openbaart de behandeling in het parlement van wetsvoorstellen meer dan eens in de jongste tijd een tegenstelling tussen regering en volksvertegenwoordiging.' Gewezen werd op de problemen met het wetsontwerp over het regentschap, de opheffing van de dividendstop ('slecht voorbereid, met de franse slag'), de omstreden verhoging van de benzineprijs en het verongelukken van de Paardenwet. Daarnaast stond een aantal wetsontwerpen op stapel dat al vóór de openbare behandeling veel opschudding veroorzaakte: over censuur in bioscopen en leesbibliotheken, echtscheiding, journalistieke verantwoordelijkheid, de buitengewone staat van beleg. De schrijver van het artikel sprak de hoop uit 'dat de Volksafgevaardigden de teugels steviger in de hand zullen houden'.

Eind 1950 leek er geen verbetering te zijn ingetreden. 'De belangstelling van de zijde der Kamer (voor de begrotingsbehandelingen was) beperkter dan ooit te voren', aldus *Paraat*. Het blad weet de desinteresse aan het gevoel van onzekerheid over de politieke toestand, hangende de onderhandelingen tussen Indonesië en Nederland over de status van Nieuw-Guinea.<sup>29</sup> In januari 1951 struikelde het kabinet over deze kwestie, die zijn schaduw ver vooruit had geworpen. Maar de kritiek in de periode 1948-1951 op de kwaliteit van het parlementaire werk had een diepere grond. Zij hing samen met de verouderde werkmethode van de Kamer. Hierover later meer.

## Groenende weide en volle bak

De zaal was vaak verre van gevuld. Bij het debuut van minister Spitzzen bijvoorbeeld was de Kamer 'zo leeg, dat er op de tribunes zeker twee maal zoveel belangstellenden zaten als in de zaal'.<sup>30</sup> Landbouwminister Mansholt grapte eens dat de vele lege (groene) bankjes hem deden denken aan een groenende weide waardoor hij helemaal in de juiste stemming kwam voor de behandeling van zijn begroting. Tabel 4 geeft aan de hand van het aantal leden

---

<sup>28</sup> *Paraat* 4 (1949-1950) nr. 40, 30 dec. 1949, p. 11 en nr. 41, 6 jan. 1950, p. 5; *De Tijd*, 19 nov. 1949; *HEK* 1949-1950, p. 255.

<sup>29</sup> *De Opmars*, 24 mrt. 1950, p. 100-101; *Paraat* 5 (1950-1951) nr. 38, 22 dec. 1950, p. 9.

<sup>30</sup> *De Opmars*, 3 dec. 1948.

dat de presentielijst tekende een beeld van de hoogte- en dieptepunten onder Drees-Van Schaik.

**Tabel 4 TK-aanwezigheid (1948-1951)**

Aantal leden	Datum	Onderwerp
100	8 dec. '49	soevereiniteitsoverdracht (derde dag)
98	19 aug. '48	grondwetsherziening
97	27 juli '48	eerste vergadering
95	9 mei '50	belastingherziening
95	14 juli '49	Indonesië (comité-generaal, tweede dag)
95	7 dec. '49	soevereiniteitsoverdracht (tweede dag)
62	23 nov. '49	BuZa-begroting
62	15 juli '49	goedkeuring NAVO-verdrag
61	20 juli '49	herziening Wet Autovervoer Personen
61	26 nov. '48	staatsmijnen
50 (58)	19 dec. '49	restje OKW en Jus-begrotingen
49 (65)	30 juli '50	Kamers van Koophandel/Verliezen KLM

Opmerkelijk is dat bij de soevereiniteitsoverdracht op 8 december 1949 alle honderd leden hun stem uitbrachten, een unicum in de parlementaire geschiedenis. De stemming vond plaats in de Ridderzaal om twee uur 's nachts.<sup>31</sup> Het kwam twee keer voor dat het quorum niet gehaald werd en een 'straflijst' moest worden voorgelezen van de leden die wel en niet aanwezig waren. Het quorum wordt geacht aanwezig te zijn wanneer de helft plus een van de leden de presentielijst getekend heeft.<sup>32</sup> Zonder quorum geen vergadering, noch rechtsgeldige besluitvorming.

De vergaderingen van de Tweede Kamer zijn in de regel openbaar. Een uitzondering wordt gemaakt wanneer de Kamer over de raming van haar eigen uitgaven spreekt. Dit gebeurt achter gesloten deuren in comité-generaal. Tot deze besloten vergaderingen wordt ook overgegaan wanneer de voorzitter dit nodig oordeelt of op voorstel van tien aanwezige leden. In de periode-Drees-Van Schaik werd in comité-generaal vergaderd op 13 en 14 juli 1949 over Indonesië en op 28 en 29 september 1950 en 18 en 19 januari 1951 over Nieuw-Guinea.<sup>33</sup>

Met de absentie viel het volgens Kortenhorst nogal mee. Hij meldde dat in het parlementaire jaar 1950-1951 het quorum steeds gehaald was. Er hadden in dat jaar 92 openbare vergaderingen plaatsgevonden. Gemiddeld had elk lid er 73,4 bijgewoond, wat overeenkwam met een aanwezigheidspercentage van ongeveer 80. Er waren ongunstige uitzonderingen. Een voorbeeld: na Prinsjesdag 1949 had de Tweede Kamer al meer dan vijftig keer vergaderd toen de partijsecretaris van de CPN, Paul de Groot, voor de vierde keer op het

<sup>31</sup> Drees, *Het Nederlandse parlement vroeger en nu*, p. 123.

<sup>32</sup> Wanneer een avondvergadering duurt tot na twaalfen, kan een kamerlid de presentielijst voor de volgende dag al tekenen!

<sup>33</sup> Vgl. Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 274-277.

Binnenhof verscheen. Hij interrompeerde Schouten die reageerde met: 'Wie is die man daar?' en 'Wees nu eens rustig die ene keer dat je komt.'<sup>34</sup>

### Het instrumentarium

In deze paragraaf enige opmerkingen over de wijze waarop de Tweede Kamer van 1948 tot 1951 gebruik maakte van de instrumenten die zij had om haar functioneren kracht bij te zetten. Praktijkvoorbeelden vormen illustraties.

*Initiatiefwetten* bleven achterwege. Op 19 augustus 1948 vond wel de tweede lezing plaats van een door Romme genomen initiatief tot Grondwetsherziening (dat de mogelijkheid schiep voor wettelijke regeling van de burgerlijke staat van beleg). Het was de eerste keer in de parlementaire geschiedenis dat een dergelijk initiatief succesvol was.<sup>35</sup> In maart 1950 nam Van der Goes van Naters nog een initiatief tot wijziging van het Reglement van Orde. Dit komt later ter sprake.

Het *budgetrecht* werd geërodeerd. In de creatieve boekhouding van Lieftinck was het gebruikelijk dat de begrote inkomsten en uitgaven sterk afweken van de uiteindelijke resultaten. Slagvaardige ministers wachtten niet tot het parlement geld gevoteerd had. Indiening van een suppletoire begroting achteraf begon een ministeriële gewoonte te worden. In de Kamer groeide de kritiek hierop, maar men durfde er geen halszaak van te maken. Op 28 maart 1950 bijvoorbeeld werd minister In 't Veld flink op zijn vingers getikt, toen bleek dat hij 'op eigen houtje' een flatgebouw in Den Haag gekocht had om er een deel van zijn ministerie te vestigen. PvdA, KVP en een deel van de CHU hielden hem de hand boven het hoofd.<sup>36</sup>

Kortenhorst zag in het budgetrecht 'de oorsprong van de parlementaire democratie: de regering kan daardoor niet eigenmachtig optreden en heeft te allen tijde de Volksvertegenwoordiging nodig om in harmonisch samenspel het algemeen belang van land en volk te dienen'. Dit recht werd volgens hem onwerkbaar wanneer de begrotingsdebatten niet afgewerkt werden vóór het betreffende dienstjaar begon.<sup>37</sup> In 1947, 1948 en 1949 bleven respectievelijk vier, zes en drie belangrijke hoofdstukken onafgedaan toen het Kerstreces aanbrak. Over de begroting van het ministerie van Oorlog die vóór Kerstmis 1949 behandeld had moeten worden, werd pas vergaderd op 15 september 1950, kort voor Prinsjesdag en de presentatie van de nieuwe begroting! In 1950 moest voor vrijwel alle hoofdstukken de stemming tot na het reces worden uitgesteld in verband met het amendement-Tuin over de topsalarissen (een onderdeel van elke begroting). Zes belangrijke hoofdstukken waren toen nog in het geheel niet besproken. De klachten over traagheid, muggezifterij en desinteresse namen in

---

<sup>34</sup> HTK 1951-1952, p. 1285; *De Opmars*, 10 mrt. 1950, p. 89.

<sup>35</sup> Vgl. Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 189-190.

<sup>36</sup> HTK 1949-1950, p. 1575-1578.

<sup>37</sup> De Ruiter, 'Parlementaire evoluties tijdens de Kortenhorst-periode', p. 332.

de loop van 1950 toe.<sup>38</sup> Op 26 september 1950 aanvaardde de Tweede Kamer het voorstel van de voorzitter om bij de meeste begrotingshoofdstukken een proef te nemen met een nieuwe behandelingsmethode. Ook hierover later meer.

Het recht van *amendement* is een uiterst belangrijk prerogatief van de Tweede Kamer. Zij kan hiermee wijzigingen aanbrengen in door de regering voorgestelde wetsontwerpen. Een amendement was *ontoelaatbaar* wanneer het ontaardde in een initiatiefvoorstel of in destructie van het ontwerp.<sup>39</sup> Dit was min of meer het geval met het amendement-Van Sleen over pensioentoeslag van 16 maart 1949. Een amendement kon ook voor een minister *onaanvaardbaar* zijn. Lief tinck dreigde vaak met dit wapen, en met succes. De meeste amendementen in de periode-Drees-Van Schaik werden ingediend bij diverse belastingvoorstellen, bij de wetsontwerpen op de bedrijfspensioenfondsen, de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de ondernemingsraden, het voorstel tot wijziging van de Lager-onderwijswet, het ontwerp-Huurwet, het voorstel tot huisvesting van repatrianten en dat van waarborgen voor KNIL-militairen. Hier was de Kamer als mede-wetgever dus zeer actief. Opmerkelijk was dat bij stemmingen over amendementen de KVP drie keer tot de verliezers hoorde.<sup>40</sup> De PvdA maar liefst 22 keer!

Van 1930 tot 1934 werden jaarlijks ongeveer tien *interpellaties* gehouden. Daarna zakte het aantal sterk terug. Van Raalte verklaarde deze daling uit de zwakte van de oppositie en vooral uit het toegenomen contact tussen de ministers en de Kamer.<sup>41</sup> Het kabinet-Drees-Van Schaik had natuurlijk een draagvlak dat tot de breedste behoort in onze parlementaire geschiedenis. Tijdens de zittingsduur van dit kabinet (tweeënhalf jaar) vonden in de Tweede Kamer vijf interpellaties plaats: Roosjen (ARP) interpelleerde over onderwijzerssalarissen, Gortzak (CPN) over aardappelprijzen, Vermeer (PvdA) over de uitzending van militairen naar Indonesië, Van de Wetering (CHU) over Indische pensioenen en Gerbrandy (ARP) over het afvloeien van KNIL-militairen. In die tijd had de interpellatie een negatief imago. Senator Molenaar (VVD) verklaarde in 1949: 'Het aanvragen van een interpellatie geeft een kleur aan datgene wat men te weten wil komen. Een interpellatie werpt altijd schaduwen vooruit van een zeker wantrouwen in het beleid van de regering.'<sup>42</sup>

De interpellant moest eerst toestemming hebben van de Kamer. Deze toestemming werd niet verleend indien de regering bijvoorbeeld had toegezegd dat over het onderwerp weldra een debat zou volgen, of indien het niet over regeringsdaden maar over geruchten ging. Een weigering van de eerste soort deed zich in 1950 voor toen J.G. Suurhoff (PvdA) over de loon- en prijspolitiek wilde interpellieren, het tweede in 1949 toen G. Wagenaar (CPN) een

<sup>38</sup> HTK 1951-1952, p. 1984; *Paraat* 5 (1950) nr. 38, 22 dec. 1950, p. 9. Vgl. over het amendement-Tuin ook Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 205.

<sup>39</sup> Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 191.

<sup>40</sup> Amendement-Lucas m.b.t. belastingherziening 1950, amendement-Van Vliet m.b.t. Huurwet en amendement-Tuin m.b.t. topsalarissen, respectievelijk in mei, november en december 1950. Vgl. de bijlage.

<sup>41</sup> Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 209-210.

<sup>42</sup> HEK 1949-1950, p. 10.

interpellatie wilde houden over geruchten dat de gulden zou devalueren. In totaal werd in de periode-Drees-Van Schaik zeven maal toestemming verleend om te interpelleren. In twee gevallen is het, doordat de regering de aspirant-interpellant aan het lijntje wist te houden, niet zover gekomen. Twee maal werd een interpellatieverzoek ingetrokken, vijf maal werd er een afgewezen.

In vier gevallen werd het de CPN niet toegestaan een interpellatie te houden. De eerste weigering vond plaats op 5 april 1949 toen Gortzak verlot vroeg te mogen interpelleren over een geheime circulaire waarin het ministerie van Oorlog opriep een lijst te maken van personeelsleden die een slavische taal beheersten. De CPN vond voorzitter Kortenhorst en de ARP aan haar zijde. PvdA-fractievoorzitter M. van der Goes van Naters was tegen. Hij citeerde oud-kamervoorzitter Ch.J.M. Ruijs de Beerenbrouck: 'Kan de bespreking van het onderwerp ener interpellatie wachten tot tijd en wijle een zaak aan de orde van de dag is, waarbij het onderwerp zonder bijzonder verlot ter sprake kan worden gebracht, dan is er voor een interpellatie geen reden.' Het interpellatieverzoek werd afgewezen. *De Opmars* vond de uitslag merkwaardig en 'Het feit dat de aanvraag in beraadslaging werd gegeven, hield blijkbaar in, dat er wat inzat.' *Paraat* vond het weigeren van een interpellatie 'een heel ding', dat volgens het blad na de bevrijding nog niet was voorgekomen.<sup>43</sup> Al met al kreeg het interpellatierecht ten tijde van het kabinet-Drees-Van Schaik een scherp en uitzonderlijk karakter.

Iets minder uitzonderlijk en veel minder scherp waren *mondelijke vragen*. Voorzitter Kortenhorst wilde dit instituut omvormen tot een vragenuurtje in de geest van het dagelijkse Question Time in het Britse Lagerhuis. Dit zou de levendigheid van de debatten ten goede komen. De voorzitter verschoof in september 1948 het uurtje van vrijdagmiddag vijf naar donderdagmiddag één uur. Een novum was dat de vragensteller in de gelegenheid zou worden gesteld om na het antwoord van de minister door te vragen over hetzelfde onderwerp. Begin oktober 1948 ging minister Mansholt als eerste onder het mes: Suurhoff stelde hem vragen over de vleesschaarste.<sup>44</sup> Het aantal gestelde vragen nam langzaam toe van vijf in het parlementaire jaar '48-'49 naar elf het daaropvolgende jaar.

In het jaar 1948-1949 werden door Tweede Kamerleden 157 *schriftelijke vragen* gesteld. Het volgende jaar daalde dit aantal tot 130. Beide cijfers waren bijzonder laag: normaal was een aantal van 200; in het jaar 1931-1932 werden zelfs 347 vragen gesteld. Volgens Kortenhorst werden te vaak vragen opgepot tot de begrotingsbehandeling, waarbij er wel veel bomen kwamen, maar geen bos ontstond. Hij adviseerde de kamerleden meer vragen te stellen, rechtstreeks bij het ministerie.<sup>45</sup>

In een *motie* spreekt de Tweede Kamer een oordeel uit over het regeringsbeleid of maakt zij een wens ten aanzien van dat beleid kenbaar. In de periode-Drees-Van Schaik werden ruim 70 moties ingediend, ongeveer dertig

<sup>43</sup> HTK 1948-1949, p. 1364; *De Opmars*, 22 apr. 1949; *Paraat* 4 (1949) nr. 3, 15 apr. 1949, p. 5.

<sup>44</sup> HTK 1948-1949, p. 6-9. Vgl. *Paraat* 3 (1948) nr. 28, 8 okt. 1948, p. 7 en PGN 3, Band A, p. 724.

<sup>45</sup> Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 214; HTK 1951-1952, p. 1285.

per jaar. Van die 70 waren er 32 van de CPN. De motie-De Groot over het Spanje van Franco kreeg de steun van de antikatholieke SGP en de motie-Hoogcarspel over extra geld voor sociaal-zwakke blinden die van Welter (KNP) en Cornelissen (VVD). Vóór de andere dertig moties stemden alleen de communisten zelf. De KVP leed twee maal een nederlaag bij stemmingen over moties: de motie-Van Sleen over de gehuwde lerares (waarbij de KVP'er Mol met de oppositie meestemde) en de motie-Stapelkamp (ARP)-Beernink (CHU) over extra maatregelen voor gepensioneerden. Deze laatste stemming vond plaats op 28 september 1950 en was opmerkelijk niet alleen omdat de PvdA zeer verdeeld stemde, maar ook omdat de uitslag van de stemming (38 voor, 39 tegen) een paar uren later veranderd werd in 39-38. De stem van Schouten zou door de griffier verkeerd zijn geteld. De PvdA leed vier keer een nederlaag: de motie-Willems (PvdA) over het afgraven van de St. Pietersberg, de motie-Burger (PvdA) over een regeling voor oorlogsslachtoffers, de motie-De Kort (KVP) over beroepsvoorlichting en de motie-Burger over Franco-Spanje. In totaal werden elf moties ingetrokken na toezeggingen van de regering.

Tot slot nog twee opmerkelijke moties. Op 18 februari 1949, na het aftreden van Sassen, kwam een motie van wantrouwen in stemming van Schouten. Deze werd alleen gesteund door ARP, SGP en KNP. Over de motie-Oud van januari 1951 zou het kabinet struikelen. Oud wilde een eventuele overdracht van de soevereiniteit van Nieuw-Guinea aan Indonesië laten afhangen van het oordeel van de Kamer. De motie werd verworpen (66 tegen, 26 voor), maar kreeg de volledige steun van de VVD, de partij van minister Stikker die prompt aftrad. Een zwaar middel is de *parlementaire enquête*: een interpellatie buiten de minister om waarbij het parlement vergaande bevoegdheden zijn toegekend. Op 7 november 1947 besloot de Kamer een enquête in te stellen naar het beleid van de Nederlandse regering in de periode 1940-1945. De enquête nam negen jaar in beslag en resulteerde in een uitstekend verslag van 15.000 pagina's (formaat *Handelingen!*). In de periode-Drees-Van Schaik was een aantal kamerleden bijna volledig in beslag genomen door het werk voor de enquêtecommissie: voorzitter Donker (PvdA), later Schilthuis (PvdA), Koersen (KVP), Wttewaal van Stoetwegen (CHU) en Stokvis (CPN) bijvoorbeeld. Velen werden op het matje geroepen, waaronder zittende ministers.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Vgl. C.W.I. Wttewaal van Stoetwegen, *De freule vertelt* (Baarn 1973) p. 185-218.

## Ruim twee miljoen woorden

Op 23 december 1949 sprak Kortenhorst: 'Sinds 20 september van dit jaar heeft de Kamer 42 maal in het openbaar vergaderd, waarbij 19 avondvergaderingen, 525 maal (heb ik) het woord gegeven aan leden dezer vergadering en 122 maal aan ministers of staatssecretarissen. Ruim 2 miljoen woorden geladen met staatkundige wijsheid zijn tot Mijnheer de Voorzitter gesproken. Dat is 1/4 miljoen woorden meer dan in 1930 in dezelfde periode. Toen waren er 1280 redevoeringen. Dit betekent zonder twijfel dat de werkwijze van de Kamer een meer geconcentreerd karakter heeft gekregen, enerzijds doordat het systeem van de vaste commissies en de commissies van voorbereiding aan betekenis heeft gewonnen, anderzijds doordat de voorbereiding in de fracties een betere taakverdeling in de hand heeft gewerkt.<sup>47</sup> Op deze laatste ontwikkelingen zal in dit artikel nog worden teruggekomen.

**Tabel 5 Redevoeringen Tweede-Kamerleden (1948-1949)**

Partij	Aantal kolommen	Aantal sprekers	Zetel-aantal	Kolommen per zetel
KVP	423,5	27	32*	13,25 (15,75)
PvdA	458	25	27**	17 (18,25)
ARP	400	13	13	30,75
CHU	236	9	9	26,25
CPN	380,5	8	8	47,5
VVD	249,5	8	8	31,25
SGP	68	2	2	34
KNP	118,5	1	1	118,5

\* Niet-sprekers: Cals, Fiévez, Gielen, Van Thiel; daarnaast kamervoorzitter Kortenhorst.

\*\* Niet-sprekers: Van der Brug, Donker, Vorrink; één lid vertrekt tussentijds (Vos; 15 dec. '48), vervangen door Nederhorst (21 dec. '48).

Meer woorden betekenen meer *Handelingen*. De geschreven redevoeringen van Eerste en Tweede Kamer namen alsmaar in omvang toe: 2950 pagina's in 1948, 3200 in 1949, 3400 in 1950 en 3600 in 1951.<sup>48</sup> In tabel 5 en figuur 2 valt op hoe actief de CPN was, niet als medewetgever maar wel als controleur van de regering en zeker als propagandist van eigen denkbeelden.

In tabel 6 staan de redenaars aan kop. Als we de pers uit die dagen mogen geloven was Gortzak een demagoog en een schreeuwer, Hoogcarspel en Oud gaven langdurig college, Van Sleen en Welter waren bijzonder onderhoudend en Romme was een groot acteur. Gortzak zou nog tot grotere hoogten stijgen. In het parlementaire jaar 1954-1955 scoorde hij 145 kolommen. Op eerbiedwaardige afstand volgden toen met vijftig kolommen of meer respectievelijk Fortanier-de Wit, Van Sleen, Oud, Welter en Scheps (PvdA).<sup>49</sup> Scheps was met zijn radde tong de schrik van de stenografen.

<sup>47</sup> HTK 1949-1950, p. 1295.

<sup>48</sup> Vgl. Drees, *Het Nederlandse parlement vroeger en nu*, p. 300.

<sup>49</sup> Abspoel, *Van Binnen- en Buitenhof*, p. 125.



Figuur 1 Zetelverdeling 1948-1949

Figuur 2 Spreektijd 1948-1949

Tabel 6 Top-10-sprekers Tweede Kamer (1948-1949)

Spreker	Partij	Aantal kolommen
Welter	KNP	118,5
Gortzak	CPN	114
Hoogcarspel	CPN	103
Oud	VVD	70,5
Schouten	ARP	69,5
C. van den Heuvel	ARP	57,5
Stapelkamp	ARP	56
Van Sleen	PvdA	51,5
Fortanier-De Wit	VVD	51,5
Romme	KVP	50
Tilanus	CHU	50

Kortenhorst bevorderde de levendigheid van de discussies. Het aantal interrupties nam na 1948 toe. In de hitte van het debat vonden ook ontsporingen plaats. Niet beantwoorde interrupties werden niet opgenomen in de *Handelingen*.<sup>50</sup> Vele malen heeft Kortenhorst woorden of zinsdelen laten vervangen of uit de *Handelingen* weggelaten. In één geval werd in de periode '48-'51 de grens zodanig overschreden dat een spreker het woord ontnomen werd. Dit betrof Gortzak op 26 oktober 1949 wegens 'ophitsen tot het plegen van desertie'. Op 1 maart 1950 moest de voorzitter nog een stap verder gaan: Wagenaar werd tot twee keer toe uitgesloten van de vergadering; de tweede keer werd hij door de politie de zaal uitgedragen. De fractieleider van de CPN was het slachtoffer van de zogenaamde 'guillotine': een voorstel van de voorzitter om vóór een bepaald debat een besluit te nemen over rantsoenering van de spreektijd.

<sup>50</sup> Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 291.

## Modernisering van de werkmethode

Omstreeks 1948 werd bij het begin van elk parlementair jaar na het kiezen van de voorzitter, de Kamer door middel van loting verdeeld in vijf afdelingen. Na het Kerst- en het Paasreces vond een nieuwe loting plaats. In principe werden alle wetsontwerpen onderzocht in de afdelingen. Het was de bedoeling dat over deze ontwerpen in alle afdelingen een open discussie werd gevoerd. Voor elk wetsontwerp koos de voorzitter (of de afdeling zelf) een rapporteur. De vijf rapporteurs legden de verslagen van hun afdelingen naast elkaar en stelden een voorlopig verslag op met behulp van de griffier. Omdat het vooronderzoek een vertrouwelijk karakter had, bevatten deze verslagen alleen aanduidingen als 'zeer vele', 'vele', 'verscheidene', 'sommige' en 'enkele leden' of 'een enkel lid'. Dit voorlopig verslag werd naar de minister gestuurd. De minister produceerde een memorie van antwoord. Daarna volgden de openbare beraadslagingen waarbij vaak alleen het woord werd gevoerd door de vijf rapporteurs. Een nadeel van dit systeem was dat het gewoon dom toeval was welke partijen en welke specialisten in een bepaalde afdeling zaten. Het afdelingsonderzoek was bovendien steeds meer in onbruik geraakt. In zijn memoires schreef Van der Goes van Naters: 'De gang van zaken in de afdelingen was volslagen idioot. Daar kwam geen politiek werk uit maar griffierswerk. (...) De griffie werd spottend de "zesde afdeling" genoemd. De kamerleden volstonden in de afdelingen soms met het verzoek: "Meneer de griffier zorgt wel voor een scheutje tegenspraak." Even later dan las men in het voorlopig verslag de plechtstatige aanhef: "Vele andere leden meenden daarentegen". De griffier had het dan weer mooi voor elkaar.<sup>51</sup> Vaak kwam het voor dat een afdelingslid volstond met het overleggen van een nota van zijn fractie, dat het onderzoek werd afgeraffeld of dat het volledig werd overgelaten aan rapporteurs en griffier.

Al in september 1948 waarschuwde Kortenhorst dat het inbrengen van nota's ten koste ging van de gedachtenwisseling in de afdelingen. Deze praktijk had onder andere tot gevolg dat het voorlopig verslag 25% langer werd dan vóór de oorlog. De memorie van antwoord nam dan met dezelfde omvang toe. De voorzitter suggereerde uitbreiding van het aantal griffiers, straffe rantsoenering van de spreektijd, een tweejaarlijkse begroting, vervroegen van Prinsjesdag en uitbreiding van de bevoegdheid van de begrotingscommissies.<sup>52</sup> Deze begrotingscommissies bestonden uit vijf leden die door de voorzitter voor één jaar benoemd werden als rapporteurs van de afdelingsonderzoeken van de verschillende begrotingshoofdstukken. Daarnaast kende de Kamer omstreeks 1948 nog commissies van voorbereiding (zeven of meer door de voorzitter benoemde deskundigen, die leiding gaven aan het afdelingsonderzoek naar een wetsontwerp van bijzonder belang), bijzondere commissies (van vijf leden, door de voorzitter benoemd met het oog op de voorbereiding van wetsontwerpen van technische aard), vaste commissies (van zeven of negen

<sup>51</sup> M. van der Goes van Naters, *Met en tegen de tijd. Herinneringen* (Amsterdam 1980) p. 135.

<sup>52</sup> *HTK 1948-1949*, p. 865-866; *Paraat 3* (1948) nr. 28, 8 okt. 1948, p. 6.

deskundigen, door de voorzitter voor een jaar benoemd<sup>53</sup>) en huishoudelijke commissies. Er waren twee soorten vaste commissies: 1. voor onderzoek van bepaalde categorieën wetsontwerpen (bijv. de vaste commissie voor Privaat- en Strafrecht) en 2. voor overleg met de regering over bepaalde zaken (bijv. de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken). Bij bijzondere en vaste commissies kwam het eigen onderzoek in plaats van het afdelingsonderzoek; alle andere kamerleden konden de vergaderingen bijwonen als zij schriftelijke opmerkingen hadden ingezonden.<sup>54</sup> Een door de voorzitter gepresideerde Centrale Afdeling bestaande uit de fractievoorzitters van de vijf grootste partijen besliste of wetsontwerpen door de afdeling of door een commissie werden onderzocht.

In 1948 vonden een aantal belangrijke veranderingen plaats. Het verschil tussen de twee soorten vaste commissies werd opgeheven, de CPN werd uitgesloten van de commissies voor Buitenlandse Zaken (motie-Van der Goes, maart 1948), voor Handelspolitiek en voor Uniezaken (motie-Romme, juli 1948) en er werden vier nieuwe vaste commissies ingesteld: voor Landbouw, voor de Middenstand, voor de Sociale Verzekering en voor Onderwijs. Dit vormde het begin van de door Kortenhorst gepropageerde 'gepaste decentralisatie'. De ervaringen met het afdelingsonderzoek werden alsmaar slechter. De voorzitter sprak zelfs van een 'wassen neus' en gaf het voorbeeld 'van een afdelingsvoorzitter, die om elf uur de vergadering opende en, constaterende dat hij alleen aanwezig was, de vergadering weer sloot!' Hij riep in september 1949 het seniorenconvent (de kamervoorzitter en de voorzitters van de vijf grootste fracties) bijeen en vroeg: '(...) probeer eens, als laatste kans, het afdelingsonderzoek nieuw leven in te blazen'. Een jaar later constateerde hij teleurgesteld: 'Het is geprobeerd, maar er is niets van terecht gekomen en het kwam zelfs van kwaad tot erger.'<sup>55</sup>

Voordat Kortenhorst en griffier Schepel een door hen opgestelde nota over de hervorming van het afdelingsonderzoek openbaar konden maken, kwam van PvdA-zijde een voorstel het Reglement van Orde te herzien. Van der Goes van Naters had een aantal ideeën die hij al eerder had gelanceerd in zijn boek *De Leiding van de Staat* (1946) nader uitgewerkt met fractiegenoten Donker en Burger.

#### *Het voorstel van Van der Goes*

De in 1948 ingezette 'gepaste decentralisatie' van de afdelingen naar commissies kwam ten goede aan de efficiency. Eind 1949 schreef *Paraat*: 'Door commissoriaal overleg met de regering is de behandeling van verschillende ontwerpen vlotter verlopen.' Als voorbeelden noemde het blad de begrotingen

<sup>53</sup> De plaatsvervangende leden van zo'n vaste commissie draaiden mee als volwaardige leden, maar namen niet deel aan de vaststelling van het verslag. Vgl. G.M. Hagelstein, *De parlementaire commissies* (Groningen 1991) p. 47.

<sup>54</sup> *HTK 1949-1950*, Bijl. 1605, Voorstel van de heer Van der Goes van Naters c.s. tot wijziging van het Reglement van Orde, nr. 1, Brief houdende het voorstel met toelichting dd. 29 mrt. 1950, p. 1-2; Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 250-260.

<sup>55</sup> *HTK 1948-1949*, p. 5 en *HTK 1950-1951*, p. 65-66.

van Verkeer en Waterstaat en van Onderwijs en de behandeling van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de materiële oorlogsschade. *Paraat* drong er op aan om op dit terrein verder te gaan met hervormingswerk.<sup>56</sup> Van der Goes van Naters nam het initiatief. Hij signaleerde een feitelijke verschuiving van de regelgeving van de Kamers naar het regeringsapparaat. Elke wet kwam nog tot stand door samenwerking van regering en Staten-Generaal, maar het kwam steeds vaker voor dat de bevoegdheid om regels op te stellen aan uitvoerende organen werd gedelegeerd. In de jaren twintig moest bijvoorbeeld voor elke verhoging van het invoerrecht op een bepaald produkt (tarwe, fietsbanden, kachelpijpen en noem maar op) nog een wet gemaakt worden. Na 1925 was de overheidsbemoeiing voortgeschreden en ging deze praktijk van regelgeving ten koste van een slagvaardig optreden. Maar sindsdien was volgens Van der Goes 'het bestuur van vrijwel alle uitvoerende colleges en organen op moderner leest geschoeid; met de vertegenwoordigende organen, met name de Tweede Kamer, is dit nauwelijks het geval geweest. (...) Dit functionele tekortschieten heeft geleid tot een latente *crisis in de parlementaire democratie*.' Voor een effectieve controle was het volgens Van der Goes noodzakelijk dat de Kamer doelmatiger georganiseerd werd. Het evenwicht tussen Kamer en regering moest hersteld worden. Overlading moest worden tegengegaan door functionele decentralisatie. De hoofdgedachte bij de reorganisatie 'moet deze zijn, dat wanneer feitelijk een deel van de wetgevende functie naar Regeringszijde is verlegd, de Kamer, door de controle over dat deel der Regeringstaak effectiever te maken, in de moderne verhoudingen op doelmatige wijze haar eigen functie uitoefent, zonder dat er gevaar voor verbreking van het parlementaire stelsel bestaat', aldus Van der Goes van Naters.

Op 29 maart 1950 lanceerde hij het voorstel voor de zaken van elk ministerie een vaste commissie van negen man in te stellen met als taken: onderzoek van wetsontwerpen, controle van het beleid en adviseren van de minister. Begrotingscommissies moesten worden opgeheven en het onderzoek in de afdelingen moest vervangen worden door commissoriaal onderzoek. Hij stelde bovendien voor afstand te doen van de anonimiteit in de voorlopige verslagen; het geregelde contact tussen minister en Kamer zou er zelfs toe kunnen leiden dat voorlopig verslag en memorie van antwoord tot één eindverslag konden worden gecombineerd. Volgens *Paraat* was de ratio dat de Kamer via vaste commissies meer greep kreeg op de algemene maatregelen van bestuur die de regering vaststelde. Gewezen werd op de Wet op de PBO. Directe aanleiding voor het voorstel was waarschijnlijk de vrees dat kamerhervormingen op de lange baan zouden worden geschoven. In april werd namelijk een grondwetscommissie ingesteld die zich ook met deze kwestie zou bezighouden. Als daarop gewacht moest worden, was men jaren verder.<sup>57</sup>

Het voorlopig verslag op het voorstel verscheen op 30 juni 1950. Veel te laat, aldus de voorsteller en 'een pakkende illustratie, dat er aan de werkwijze der

<sup>56</sup> *Paraat* 3 (1948) nr. 28, 8 okt. 1948, p. 7.

<sup>57</sup> *HTK* 1949-1950, Bijl. 1605, nr. 1, Brief houdende het voorstel met toelichting, p. 1 en 2, nr. 2 VV, p. 3 en 9 en nr. 3, MvA, p. 15; *Paraat* 5 (1950) nr. 2, 14 apr. 1950, p. 10. De regering zou omtrent de instelling van nieuwe bedrijfsschappen bij amvb contact moeten opnemen met de vaste commissie.

Kamer toch wel iets schort'. De Kamer was het eens over de noodzaak tot verbetering, maar er waren grote meningsverschillen over de wijze waarop. Een kamermeerderheid was voor een betere 'organisatie' van controlerende bevoegdheden. Romme zag een ontwikkeling in de richting van verplaatsing van werkzaamheden van de Kamer naar organen van lagere gemeenschappen en niet, zoals Van der Goes, in de richting van verplaatsing van werk van de Kamer naar de regering. Hij meende 'dat de Kamer zich in de wetgeving steeds meer enkel met de algemene richtlijnen zal moeten bezighouden en steeds minder met grote en kleine details'. Vele leden wilden wachten op de Grondwetsherziening en vonden het niet juist dat het voorstel uitsluitend afkomstig was uit één fractie. Men vreesde te vergaande specialisatie, benadeling van kleine fracties, overbelasting van de commissies, vorming van belangengroepen. Romme wilde het afdelingsonderzoek voor wetsontwerpen niet afschaffen, voor begrotingshoofdstukken wèl, maar dan met uitzondering van de algemene politieke beschouwingen en Financiën. Voor elk departementaal onderwerp zou een vaste commissie moeten worden ingesteld met niet meer dan een controlerende taak. De anonimiteit van de verslagen moest worden gehandhaafd. Verder pleitte hij voor verlichting van de staatstaak door vergaande decentralisatie naar maatschappelijke organen. De KVP-leider leek de uitbreiding van de controlerende bevoegdheden van het parlement te accepteren als een noodzakelijk complement, hoewel hij daar niet de nadruk op legde. Het voorlopig verslag boorde de hoop van Van der Goes op snelle hervormingen de grond in. Hij stelde voor om een proef te nemen met een aantal zaken die hij had voorgesteld. Voorzitter Kortenhorst had daar wel oren naar.<sup>58</sup>

#### *Kortenhorst neemt het initiatief*

Op 26 september 1950 stelde Kortenhorst voor om bij wijze van proef het afdelingsonderzoek voor de meeste begrotingshoofdstukken te vervangen door een onderzoek door een begrotingscommissie van negen leden en negen plaatsvervangers. 'Ik heb hierover 25 jaar nagepeinsd en wanneer de heer Van der Goes van Naters niet een initiatief-voorstel had ingediend, zou ik hoogstwaarschijnlijk met een soortgelijk voorstel zijn gekomen. (...) M.i. dient men de afschaffing van dingen, die zich zelf overleefd hebben te accepteren.' Van der Goes steunde het voorstel volmondig, Tilanus (CHU) en Korthals (VVD) hadden geen bezwaar tegen een experiment. Welter voelde geen behoefte aan verandering en Schouten zag wel een devaluatie van het afdelingsonderzoek, maar weigerde over te gaan tot een andere werkwijze. De kamerleden zelf waren volgens de leider van de ARP in gebreke, niet de werkmethode. Hoogcarspel (CPN) meende 'dat de enige reden, waarom men vreesde dat de oude wijze van behandeling niet de juiste zou zijn, vooral zit in

---

<sup>58</sup> *De Volkskrant*, 18 juli en 30 sept. 1950; *HTK 1949-1950*, Bijl. 1605, nr. 2, VV en nr. 3, MvA; Katholiek Documentatiecentrum, Nijmegen, archief KVP, Centrum voor Staatkundige Vorming, inv. nr. 5595, stukken betreffende de commissie Samenstelling en Werkwijze van de Staten-Generaal.

het feit, dat de behandeling van de begroting niet gereed zou komen voor het Kerstreces'. In het nieuwe systeem werden zijns inziens te veel dingen binnenskamers geregeld. Dit zou ten koste gaan van de openbare behandeling. Het voorstel van de voorzitter werd aangenomen. Alle regeringspartijen stemden vóór.<sup>59</sup>

In 1950 had het experiment weinig succes. De proef werd onder uiterst ongunstige omstandigheden genomen. In september had men nog drie begrotingen van het voorgaande jaar moeten behandelen en daarna moest ook nog gedebatteerd worden over een cultuurnota, de nota's inzake loon- en prijspolitiek en diverse wetsontwerpen. De minister van Buitenlandse Zaken was bijna voortdurend op reis, in oktober kwam er een nieuwe minister van Oorlog en Marine, en de Nieuw-Guinea-kwestie hing als een zwaard van Damocles boven de begroting van Uniezaken en Overzeese Gebiedsdelen. De discussies over de topsalarissen hielden de zaak verder op en of dat alles nog niet genoeg was viel het kabinet in januari 1951, waardoor het gewone kamerwerk voor zeven weken werd stopgezet. De Kamer slaagde er ook niet in de debatten te beperken tot de grote lijnen, ondanks het mondelinge overleg tussen begrotingscommissies en ministeries.

De eerste ervaring was dus teleurstellend, maar het jaar daarop kon de voorzitter al op 21 december 1951 melden dat de hele begroting was afgehandeld voor het Kerstreces.<sup>60</sup> In 1952 en 1953 lukte dit eveneens. De Tweede Kamer kreeg dus na de periode-Drees-Van Schaik meer tijd om zich bezig te houden met andere belangrijke zaken. Het voorstel-Van der Goes van Naters werd pas in 1953, met enige wijzigingen, aangenomen en leidde in 1954 tot een wijziging van het Reglement van Orde. Het afdelingsonderzoek werd uitzondering, de behandeling in vaste commissies regel.<sup>61</sup>

## Stemgedrag

Ik heb gedurende de zittingsperiode van het kabinet-Drees-Van Schaik van 7 augustus 1948 tot 15 maart 1951 91 stemmingen geteld over wetsontwerpen, artikelen, voorstellen van orde, moties, amendementen en subamendementen. Over wetsontwerpen werd zelden gestemd: meer dan 95% werd aangenomen zonder hoofdelijke stemming. De gevallen waarin meerdere partijen, na aanneming van een ontwerp zonder hoofdelijke stemming, hebben laten aantekenen dat ze tegenstanders waren, heb ik gerekend tot de stemmingen. Formeel is dit niet juist. Zo'n aantekening heeft namelijk juridisch geen enkele waarde. Indien een onderwerp zonder hoofdelijke stemming passeert, geldt het als aangenomen met algemene stemmen. De CPN liet bijna altijd 'tegen' aantekenen, de SGP deed dit een enkele keer. Wanneer deze partijen als enige tegenstemmen, is dat voor een stemmenanalyse niet interessant. Deze gevallen heb ik dan ook laten rusten.

---

<sup>59</sup> HTK 1950-1951, p. 60-68.

<sup>60</sup> *Ibidem*, p. 1066 en 2571 en HTK 1951-1952, p. 1284-1286.

<sup>61</sup> Vgl. Hagelstein, *De parlementaire commissies*, p. 48.

Eerst een aantal kanttekeningen. In Nederland is stemonthouding niet mogelijk. Ieder lid dat in de Kamer aanwezig is, brengt zijn stem uit. Men kan zich wel aan stemming onttrekken door achter het rookgordijn te gaan staan. Waarschijnlijk deed dit de antirevolutionair Stapelkamp op 12 oktober 1949 bij de stemming over het ontwerp van Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie (hijzelf was voorstander, zijn partijgenoten niet). Er is ook niet gekeken naar degenen die bij stemmingen afwezig waren: een manco in de analyse. Een belangrijker manco is van kwalitatieve aard. De stemming over de PBO was natuurlijk van een heel ander kaliber dan die over de samenvoeging van Hoogezand en Sappemeer ('Als we het maar geen Sappezand noemen', grapte een kamerlid). Het ene amendement kon zeer ingrijpend zijn, het andere van ondergeschikte aard. En het maakte natuurlijk wat uit of een minister een motie kwalificeerde als 'dood-onschuldig' of als 'onaanvaardbaar'. Het is niet mogelijk om elke stemming exact te wegen, maar toch moet geprobeerd worden enigszins rekening te houden met de 'relatieve zwaarte' van een onderwerp. Absolute criteria als het aantal pagina's *Handelingen* kunnen een indicatie zijn, maar niet meer dan dat.

Het volgende voorbeeld illustreert een ander probleem. Op 30 september 1948 stemde oud-minister van Oorlog Fiévez als enige KVP'er met PvdA en CPN voor een motie-Van Sleen over hogere pensioenen voor oorlogsslachtoffers. Een linkse KVP'er? Nee, de man was zo verheugd dat dit wetsontwerp, dat hij als minister nog mede ondertekend had, zou worden aangenomen, dat hij per abuis verkeerd stemde.<sup>62</sup> Een groter probleem voor een stemmenanalyse is de praktijk van het stemmen bij zitten en opstaan. Deze 'kamergymnastiek' was onder Drees-Van Schaik nog zeer ongebruikelijk. Pas sinds 1957-1958 zou er meer bij zitten en opstaan dan hoofdelijk gestemd worden, respectievelijk 45 en 32 keer.<sup>63</sup> In totaal werd in de periode '48-'51 zes keer gestemd bij zitten en opstaan.<sup>64</sup> Verder kwam het twee keer voor dat de stemmen staakten. De volgende vergadering werd dan opnieuw gestemd.<sup>65</sup>

### *Who gets what?*

Een overzicht van de verschillende stemmingen onder Drees-Van Schaik is te vinden in de bijlage bij dit artikel. Wanneer alle debatten op een rijtje worden gezet krijgen we een lijst met ruim 180 onderwerpen.<sup>66</sup> Als we daaruit de stemmingen lichten, komen we op een getal van 91, verdeeld over 57 onderwerpen. Een globale analyse van de stemmingen leidt tot de volgende conclusies.

---

<sup>62</sup> Aldus *De Opmars*, 8 okt. 1948, p. 199.

<sup>63</sup> Van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, p. 300.

<sup>64</sup> Het betrof drie moties en een voorstel van orde van de CPN en twee voorstellen van de voorzitter.

<sup>65</sup> Dit gebeurde in maart 1950 bij een amendement-Van de Wetering (CHU) dat een belastingvoordeel voor dieselauto's beoogde en in mei 1950 bij een technisch amendement van de KVP'er Lucas over de belastingherziening. Vgl. de bijlage.

<sup>66</sup> Debatten die minder dan twee kolommen *Handelingen* opleveren zijn niet meegeteld.

De CPN zette zichzelf buiten spel. Kamerleden als Stokvis, Hoogcarspel en Gortzak hechtten wel belang aan het parlementaire werk, maar van hun medeleden en van hun leider De Groot kregen zij geen kans om invloed uit te oefenen. De CPN-kamerleden werden beschouwd als Russische stoorzenders in de Koude Oorlog. Soms stemde een verdwaalde enkeling van een andere partij mee met CPN-voorstellen. Bijna even eenzaam aan de rechterzijde stonden SGP en KNP. Het kwam nogal eens voor dat beide partijen bij stemmingen afwezig waren. Over de KNP van Welter is nog interessant te melden dat zij in zestien gevallen anders stemde dan de KVP (wanneer die partij en bloc haar stem uitbracht).

Achttien maal stemde de CHU verdeeld: éénmaal bij elke vijf stemmingen. Kikkert stemde bij sociaal-economische onderwerpen vaak mee met links en Wttewaal van Stoetwegen, Tilanus en diezelfde Kikkert volgden meestal de regering in haar Indonesië-politiek. Beernink nam een middenpositie in; Van der Feltz en Schmal bevonden zich vaak in het kamp van de oppositie. Andere leden zwalkten wat heen en weer. In twaalf gevallen leed de CHU een nederlaag bij stemmingen of liet de partij 'tegen' aantekenen. Bij de VVD viel vijf maal een enkeling uit de boot bij detailkwesities. Deze partij leed bij stemmingen maar liefst 26 nederlagen. De grootste oppositiepartij, de ARP, leed 33 nederlagen. Vijf keer stemde deze partij verdeeld en vier maal viel een enkeling uit de boot.

De grote partijen trokken gezamenlijk op in de Indonesische kwestie. Daarnaast tellen we 29 PvdA-nederlagen bij stemmingen. Dit betrof vooral door leden van deze partij ingediende moties en amendementen op sociaal-economisch en fiscaal terrein. De KVP leed in de periode 1948-1951 maar zes nederlagen bij stemmingen, waarvan het amendement-Tuin over de topsalarissen en de motie-Van Sleen over de gehuwde ambtenares de belangrijkste waren. Negen keer stemde de PvdA verdeeld bij ondergeschikte kwesities. Dit betrof vaak leden van de protestantse of katholieke werkgemeenschap binnen de PvdA. Zes keer stemde de KVP verdeeld. In bijna alle gevallen ging het om technische amendementen op het terrein van de belastingwetgeving. Het gebeurde ook zelden dat een KVP-lid helemaal alleen met de oppositie meeging: zo'n acht keer was dit het geval en alleen bij detailkwesities.

Mogen we de conclusie trekken dat de KVP de grote winnaar was? De uitslagen van de stemmingen in de Tweede Kamer bevestigen weliswaar de KVP-suprematie, maar kunnen een vertekend beeld opleveren aangezien een aantal op het KVP-program geënte wetsontwerpen (m.n. op het gebied van de zedelijkheidswetgeving) in een voorbereidend stadium sneuvelden. Op basis van kwantitatieve gegevens alleen kan überhaupt niet worden vastgesteld wie er won en waaruit de 'winst' bestond. Hoewel het kabinet-Drees-Van Schaik zich conformeerde aan de internationale tendens van liberalisatie van het economisch leven, stond de VVD niet altijd juichend aan de zijlijn. Inzake de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, verschillende belastingvoorstellen en Nieuw-Guinea bijvoorbeeld stond zij voor een ander beleid. In de loop van 1950 werd duidelijk dat VVD-fractie leider Oud het vertrouwen in de regering kwijt was. In mei diende hij een motie in die het Indonesië-beleid afkeurde. Deze motie werd niet aangenomen. Het opstappen van de enige CHU-minister



(Schokking) in de herfst van 1950 versmalde de basis van het kabinet en sterkte Oud in zijn opvatting: het was de hoogste tijd voor de VVD om uit het kabinet te stappen.

## Kritiek

Aan het eind van de periode-Drees-Van Schaik was het militante optreden van advocaat Kortenhorst vergeven en vergeten. *Paraat* had nog wat bedenkingen. Soms was de voorzitter wel eens 'te geestig'. Een andere bedenking was gebaseerd op een publiek geheim: Kortenhorst schreef elke week anoniem de column 'Tussen Plein en Binnenhof' in *de Volkskrant*.<sup>67</sup> Niettemin werd de voorzitter in 1950 met ruime meerderheid herkozen. Diens streven naar modernisering werd juist in PvdA-kringen goed ontvangen.

Kortenhorst was uit op boeiende debatten-'English style', maar trof het niet met dit brede-basiskabinet onder Drees en een excentrische, krachteloze oppositie. Schouten, Welter en Gortzak konden interrumpen wat ze wilden, het kabinet gaf geen krimp. Er was weinig animo voor interpellaties en voor mondelinge en schriftelijke vragen. Het toegenomen contact tussen regering en Kamer in het groeiend aantal vaste commissies vormde daarbij een remmende factor. Bovendien anticipeerde Drees op de politieke verhoudingen in het parlement, die hij haarscherp kende, waardoor veel oppositie in de kiem werd gesmoord. Het gemeen overleg tussen regering en parlement was in die tijd ook uitgesproken dualistisch. Daarom waren in de Kamer bij tijd en wijle principiële debatten te beluisteren, waarvan de praktische betekenis soms eerst op lange termijn duidelijk werd. De marges waarbinnen het parlement in deze wederopbouwtijd kon opereren, waren erg smal. Dat de tijd er niet naar was om 'lieverkoekjes' te bakken, daarover waren regering en parlementaire meerderheid het in de regel wel eens.

In de periode-Drees-Van Schaik werd een aantal keren kritiek geuit op de kwaliteit van het kamerwerk. Was die kritiek terecht? Het is twijfelachtig of de kwaliteit van het kamerwerk en van de kamerleden meetbaar is. Voor verdergaande conclusies moet het niveau van de verschillende debatten eerst onderzocht worden. In dit 'impressionistisch' artikel werd vastgesteld dat een aantal condities de kwaliteit van het kamerwerk negatief beïnvloedde. Het gehalte van de debatten werd niet onder de loupe genomen.

Ten eerste werd de beloning van het kamerlid te laag gevonden. Het kamerlidmaatschap werd formeel gezien als een 'ere-ambt' en werd niet beschouwd als een volledige baan. In de praktijk ging het ook inderdaad om politieke amateurs. De meeste kamerleden hadden nevenfuncties en stonden met beide benen in de maatschappij. Aan de ene kant kwam dit ten goede aan het gehalte van de parlementaire bijdragen, aan de andere kant ging dit ten koste van het parlementaire 'handwerk'. Een efficiënte taakuitoefening werd steeds moeilijker, omdat de omvang van het werk alleen maar toenam. In juni 1950 besloot de Kamer de schadeloosstelling van de leden te verhogen.

---

<sup>67</sup> *Paraat* 5 (1950) nr. 24, 15 sept. 1950, p. 11.

Het tweede punt van algemene kritiek had betrekking op de verouderde werkmethode. Van der Goes van Naters stelde vast dat een belangrijk deel van de regelgeving in de praktijk was overgegaan naar de regering. De overheidsbemoeiing was alsmaar toegenomen en het was niet efficiënt dat regering en parlement voor elk detail met een aparte wettelijke maatregel kwamen. Geen wonder dat delegatie een hoge vlucht nam naarmate de staatstaak zich uitbreidde. In beginsel bepaalde de wetgever nog steeds de normen, maar in de praktijk maakte hij het bestuur wetgever in eigen zaak. Een belangrijk voorbeeld uit de periode-Drees-Van Schaik was te vinden in de wet op de PBO: de delegatie van wetgever aan bestuur om bij amvb bedrijfschappen in te stellen.

De Kamer wilde voldoende geoutilleerd zijn voor een doelmatige controle, want het maakte wel verschil of regels opgesteld werden met medewerking van de volksvertegenwoordiging of alleen door ambtenaren. Dit verschil kon inhoudelijk zijn, maar bestond ook hieruit dat bij gedecentraliseerde regelgeving slechts controle achteraf mogelijk was via de regering. De werkmethode en organisatie van de Kamer moest worden gemoderniseerd, wilde zij greep houden op de activiteiten van de regering. Kortenhorst heeft zich hier bijzonder voor ingezet. Deze modernisering zou de groei bevorderen van het aantal specialisten in het parlement, elk met hun eigen portefeuille maar soms ook met dito oogkleppen. Anno 1992 lijkt de Kamer daarom meer behoefte te hebben aan generalisten.

Het ideaal zal nooit bereikt worden. In zijn rubriek in *de Volkskrant* liet Kortenhorst een parlamentslid uit het verre Utopia opdraven. Deze verklaarde: 'In Utopia kennen wij een functioneel gespecialiseerd parlement, bestaande uit verschillende autonome afdelingen. Onze sociaal-economisch-financiële Kamer is als het ware een schaduwbeeld van de Raad van Economische Aangelegenheden, samengesteld uit onze beste mensen uit de wereld van bedrijf en arbeid, zij wordt voorgelicht door het Utopisch Planbureau en houdt geregeld overleg met de ministers en hun raadgevende ambtenaren.'<sup>68</sup> Zo ver was (is) het nog lang niet. Kortenhorst introduceerde belangrijke veranderingen vanaf 1948, maar deze wierpen tot 1951 nog geen vruchten af omdat de Kamer te zeer in beslag werd genomen door Indonesië en Nieuw-Guinea. Dit legde een zware hypotheek op het parlementaire werk. Na 1951 werd het beter. Voor de kwaliteit van het werk gold in feite het adagium: Indië verloren, rampspoed verdwenen.

---

<sup>68</sup> L.G. Kortenhorst, 'Nederland reikt Utopia de hand in parlementaire crisistijd', *de Volkskrant*, 16 jan. 1951.