

## *Hoofdstuk 11*

# **Een strijd van successen en mislukkingen**

## **Christen-democraten en vernieuwing van grondrechten in de grondwet (1945-1983)**

*Jan Pelle*

De herziening van de Nederlandse Grondwet in 1983 was bijzonder. Voor het eerst sinds 1814, toen het einde van de Franse overheersing werd bezegeld met een nieuwe Grondwet, vond tien jaar geleden een algehele herziening plaats. Vooral op het gebied van de grondrechten is de Grondwet in 1983 vernieuwd: de grondrechten kregen op systematische wijze een prominente plaats in Hoofdstuk I van de Grondwet, bestaande grondrechten werden uitgebreid en nieuwe zijn opgenomen. Het gelijkheidsbeginsel bijvoorbeeld is thans samen met een algemeen discriminatieverbod vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet. Nieuwe grondrechten in de Grondwet zijn onder meer het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de meeste sociale grondrechten.

Hoe langdurig was evenwel het herzieningsproces van de Grondwet 1983! In de Troonrede van 23 juli 1946 kondigde Koningin Wilhelmina, zelf een overtuigd voorstander van grondwettelijke vernieuwing, een staatscommissie tot algehele herziening van de Grondwet aan; in 1950 werd deze commissie (de staatscommissie-Van Schaik) ingesteld. Later volgden andere kostbare en tijdrovende initiatieven om de Grondwet te vernieuwen. Ambtenaren, maar ook politieke en maatschappelijke organisaties, gingen in de jaren zestig en zeventig driftig aan de slag en vervaardigden talloze degelijke werkstukken, commissies (binnen en buiten het parlement) werden voor langere tijd ingesteld, een regeringscommissaris voor de grondwetsherziening ving (in 1971) zijn werkzaamheden aan, en zeer vele wetsontwerpen tot herziening van de Grondwet zagen het licht (zie Documentatiereeks Binnenlandse Zaken, vanaf 1969).

Van de totstandkoming van de Grondwet 1983 is de politieke geschiedenis nog niet geschreven. Een politiek-wetenschappelijke beschrijving van de politieke strijd met betrekking tot de vernieuwing van de Grondwet ontbreekt, zo ook van de rol van christen-democratische politici in dit politieke proces.

In dit hoofdstuk neem ik mij voor een historische beschrijving te geven van de rol welke Nederlandse christen-democratische politici tussen 1945 en 1983 speelden in de vernieuwing van de grondrechten in de Grondwet. Welke christen-democratische politici namen initiatieven tot vernieuwing of juist tot het tegengaan van vernieuwing? Wat bewoog hen? Wat verlangden zij? En wat was het lot van deze initiatieven? Aldus wordt – vanuit een concrete invalshoek – gepoogd licht te werpen op één van de centrale vragen van deze bundel: hoe machtig is de christen-democratie in de Nederlandse politiek? Vanzelfsprekend betekent deze aanpak een beperking: uit een historische beschrijving van het bijzondere ontspringen niet zonder meer algemeen geldende conclusies over machtsuitoefening door christen-democraten. Waar het bereik van machtsuitoefening door christen-democraten een zee van politieke onderwerpen kan betreffen is de gerichtheid op de vernieuwing van grondrechten in de Grondwet slechts een golf. Ook al mag worden gezegd dat juist met de onderwerpen grondrechten en Grondwet christen-democraten zich traditioneel zeer verbonden hebben gevoeld (Hirsch Ballin 1988:114-137; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA 1990:178-224).

Vier initiatieven zullen worden beschreven; vier initiatieven welke zich laten verbeelden als een gelukte en als een mislukte christen-democratische machtsstrijd. Het politieke handelen van christen-democratische politici (met betrekking tot de vernieuwing van de grondwettelijke grondrechten in de periode 1945-1983) kende zowel successen als echecs, soms zelfs tegelijkertijd in hetzelfde geval.

## Gedoemd tot kiezen

Het schrijven van een historisch verslag noopt tot kiezen. 'Choice', aldus Wolin, 'is the essence of true science as it is of true politics' (Wolin 1981:409). Wat minder retorisch geformuleerd: het verrichten van empirisch onderzoek dwingt mij tot het maken van keuzes. Ik ben als het ware gedoemd te kiezen. Welke keuzes leiden dan dit historische verslag?

In dit hoofdstuk vormen christen-democratische politici (dat wil zeggen leden van de Staten-Generaal en leden van het kabinet, behorend tot KVP, of

ARP, of CHU of CDA) de optiek van beschrijving. De politieke geschiedenis van de christen-democratie en de vernieuwing van grondrechten zal worden geschreven op het niveau van de 'gladiatoren'. Welke christen-democratische politici namen in de periode 1945-1983 initiatieven tot vernieuwing of juist tot het tegengaan van vernieuwing? Wat bewoog hen? Waarin geloofden zij? Wat verlangden zij? In het perspectief van de 'gladiatoren' zijn christen-democraten gedreven politici die een eigen opvatting over vrijheid willen verwerklijken, zoals deze tot uitdrukking komt in bijvoorbeeld de vrijheid van onderwijs, de drukpersvrijheid of de godsdienstvrijheid. Zij willen door middel van grondwetsherziening (*in casu* vernieuwing van de grondrechten) de staat dwingen in het na-oorlogse Nederland verwerklijking van deze opvatting te voltooien of aantastingen van deze opvatting tegen te gaan. Menselijk handelen – geleid door percepties van wat vrijheid is en percepties met betrekking tot wat deze vrijheid ontbeert of bedreigt – vormt zo het brandpunt van deze beschrijving. Gepoogd wordt te begrijpen wat bepaalde christen-democratische politici heeft bezielde om vernieuwingen van de grondwettelijke grondrechten te eisen of tegen te gaan; of waarom zij tijd en energie staken in deze initiatieven. Van grondrechtelijke vernieuwing is sprake, indien aan de geldende Grondwet andere grondrechten worden toegevoegd, bestaande grondrechten worden uitgebreid of zodanig geredigeerd dat bepaalde grondrechten in het vervolg aan beduidend meer of minder beperkingen onderhevig zijn. Tevens is sprake van vernieuwing wanneer met de vigerende conceptie inzake zogenoemde algemene grondrechtelijke vraagstukken in de Grondwet in haar geheel of op onderdelen wordt gebroken. Zo'n algemeen vraagstuk betreft bijvoorbeeld de vraag of de rechter bevoegd behoort te zijn om wetten te toetsen aan de Grondwet.

Gepoogd wordt tegelijkertijd in dit verhaal het lot van de christen-democratische initiatieven te verbinden met de uitoefening van macht door christen-democraten. Initiatieven zijn pogingen tot machtsuitoefening en een beschrijving van het lot van initiatieven is een beschrijving van een machtsstrijd. In dit geval een bijzondere strijd omdat de grondwetgever zelf (zie artikel 137 van de Grondwet 1983) de handelingsmogelijkheden van volksvertegenwoordigers en kabinetsleden krachtig stuurt: alleen door middel van een zware procedure (vereist is een tweederde meerderheid in het parlement) kan de Grondwet worden gewijzigd. Verweven in het Nederlandse politieke systeem van afhankelijkheden, ongrijpbaar voor absolute uitspraken, is de christen-democratische machtsstrijd te verbeelden als het verhaal van zowel successen als mislukkingen: als een gelukte en als een mislukte strijd en dat in meer of mindere mate, als een strijd met sterk verdeelde christen-democratische partijen en als een strijd met één christen-democratisch front, als een strijd

met eensgezinde christen-democratische partijgenoten en als een strijd met partijgenoten in conflict. 'Succes' betekent dan: conform een bepaalde eis heeft 'vernieuwing' – zoals hierboven omschreven – of geen 'vernieuwing' plaatsgevonden. 'Mislukking' betekent het tegendeel van 'succes'.

Vier initiatieven zullen in dit hoofdstuk worden beschreven: twee pogingen uit de jaren veertig en vijftig (de poging om de drukpersvrijheid te beperken door middel van wijziging van artikel 7 van de Grondwet, de poging om de processievrijheid in de Grondwet vast te leggen) en twee pogingen uit de jaren zeventig (de poging tot invoering van een beperkt toetsingsrecht, de poging om de vernieuwing van het onderwijsartikel in de Grondwet tegen te gaan). Het is deze selectie van initiatieven welke de bovengenoemde keuzes weer spiegelt. Enerzijds doet de selectie recht aan mijn keuze voor bezielde handelen. Het zijn onderwerpen die christen-democratische politici raakten; het waren vitale kwesties. Anderzijds maakt juist het lot van deze vier initiatieven het mogelijk de christen-democratische machtsstrijd te verbeelden als een gelukte en als een mislukte strijd. Stel, dat – niet meer, maar ook niet minder – aange-toond wil worden dat de christen-democratische initiatieven noch eenzijdig succesvolle pogingen tot machtsuitoefening noch eenzijdig mislukte pogingen tot machtsuitoefening zijn geweest, dan volstaat de beschrijving van de vier initiatieven. Het politieke handelen van christen-democraten, zo zal blijken, kende zowel successen als echecs en soms zelfs tegelijkertijd: wat voor de ene stroming (bijvoorbeeld KVP) met betrekking tot een bepaald initiatief een echec kon heten was voor de andere stroming (bijvoorbeeld ARP) met betrekking tot hetzelfde onderwerp te beschouwen als een succes.

## Beperking van de drukpersvrijheid

*'Bij wijze van voorbeeld zou men in Nederland beter het opiumschuiven kunnen toestaan ...'*

Op 11 november 1947 schetste C.P.M. Romme, fractievoorzitter van de KVP in de Tweede Kamer, de gevaren van het 'dictatoriale, anti-democratische dwangkarakter van het communisme' (Handelingen Tweede Kamer 1947-1948: 250, 251). Volkomen, aldus Romme, kon het communisme in Nederland genieten 'van de democratische vrijheden om de democratie, van welke vorm ook, te ondermijnen en om het graf te delven voor onze democratische grondrechten'. Romme maande de regering tot spoed, de 'questie van de grondrechten (de vraag of die grondrechten nauwkeuriger behoren te worden gedefinieerd ten einde tegen te gaan hun misbruiken ten nadele der gemeenschap)' was een zeer urgent

punt (zelfs een 'urgente plicht') in de beloofde algehele herziening van de Grondwet. Waarop het communistische kamerlid G. Wagenaar prompt verwees naar Romme's boekje *Nieuwe Grondwetsartikelen*, geschreven tijdens de bezetting, waarin ook al zou zijn voorgesteld door middel van grondwetsherziening de vrijheidsrechten 'de nek om te draaien' (Handelingen Tweede Kamer 1947-1948: 260).

Voor Romme behoorde de staat paal en perk te stellen aan de 'vrijheid ter vernietiging van aller vrijheid' (Brief C.P.M. Romme aan minister-president Beel, 16 maart 1948). Nieuwe grondwettelijke bepalingen zouden de staat daartoe moeten verplichten.

De voorbereiding van de beloofde algehele herziening van de Grondwet werd in 1950 toevertrouwd aan de staatscommissie-Van Schaik. Op 28 april 1950 ving deze commissie aan met het uitvoeren van een ambitieuze opdracht: het indienen, reeds in 1951, van herzieningsvoorstellen, zodat een algehele herziening van de Grondwet vóór de verkiezingen in de zomer van 1952 door het parlement (in eerste lezing) zou kunnen worden goedgekeurd. Onder meer vijf Tweede Kamer-fractievoorzitters (M. van der Goes van Naters-PvdA, P.J. Oud-VVD, C.P.M. Romme-KVP, J. Schouten-ARP en H.W. Tilanus-CHU), drie Eerste Kamer-fractievoorzitters (J.A. Jonkman-PvdA, A.N. Molenaar-VVD en P.J. Witteman-KVP) en twee ministers (J.R.H. van Schaik-KVP en J.H. van Maarseveen-KVP) maakten deel uit van de staatscommissie; de CPN werd bewust het lidmaatschap onthouden.

De opdracht, zo concludeerden de leden van de staatscommissie, was te ambitieus. Zij besloten dat hoogstens een interimrapport zou kunnen worden uitgebracht over 'urgente' onderwerpen. Op 1 juni 1951 intervenueerde Romme door middel van een brief 'à titre personnel' aan Van Maarseveen (mede-voorzitter van de staatscommissie en minister van Binnenlandse Zaken): '(...) of het niet gewenst zou wezen, indien de Regering, alvorens tot eventuele besluiten over het urgentieprogramma met betrekking tot de partiële herziening te komen, de vijf fractieleiders in de gelegenheid zou stellen, zich omtrent de vraag, wat urgent te achten is, te uiten. Daardoor kan wellicht worden voorkomen, enerzijds dat de Regering op haar urgentieprogramma punten plaatst, die het vermoedelijk in het kader van een partiële herziening niet zullen halen, en anderzijds dat er straks initiatief-voorstellen worden ingediend' (Brief C.P.M. Romme aan J.H. van Maarseveen, 1 juni 1951). De ministerraad verleende aan Van Maarseveen inderdaad toestemming om 'vooroverleg te plegen' met het seniorenconvent van de Tweede Kamer. Op 8 juni vond dit overleg plaats en Romme noemde herziening van artikel 7 van de Grondwet een 'urgent punt'. Uiteindelijk stemde de ministerraad op 11 juni in met het voorstel van Van

Maarseveen om aan de staatscommissie advies te vragen ten behoeve van een partiële grondwetsherziening, onder andere over de drukpersvrijheid.

Tot welk een heftig debat, vol emoties, scherpe tegenstellingen en verwijten zou het overleg over de drukpersvrijheid uitgroeien! Fel was de strijd in de staatscommissie over de kwestie van het verschijningsverbod: behoorde de Grondwet het mogelijk te maken dat een bepaalde uitgave tijdelijk kon worden verboden? Aan wie diende de bevoegdheid tot het opleggen van een tijdelijk verschijningsverbod te worden toegekend? Met welke grondwettelijke waarborgen moest deze bevoegdheid worden omgeven? Romme bijvoorbeeld, behorend tot de voorstanders van het verschijningsverbod, meende dat de staatscommissie 'het kwaad, dat door de volledige drukpersvrijheid wordt toegelaten' vooral niet moest onderschatten: 'Bij wijze van voorbeeld zou men in Nederland beter het opiumschuiven kunnen toestaan, dan de besmetting van de geestelijke gezondheid, welke thans door middel van de drukpers plaats vindt' (Notulen, 21e plenaire vergadering, 13 juni 1951, p. 3). Romme vergeleek zijn grote opponent in de staatscommissie G. van den Bergh (hoogleraar en lid van de PvdA) zelfs met 'een lid van de dierenbescherming, die, terwijl zijn huis door de mieren wordt ondergraven, daarin berust' (Notulen, 21e plenaire vergadering, 13 juni 1951, p. 7). De kloof tussen deze twee bleek onoverbrugbaar, ondanks een 'persoonlijk-vriendschappelijke' brief van Van den Bergh aan Romme: een 'moral appeal', waarin hij verklaarde werkelijk niet te begrijpen hoe Romme, als 'distinguished and honourable gentleman' met grote politieke ervaring, de opname van een verschijningsverbod in de Grondwet kon verdedigen. *Hodie mihi, cras tibi!* (Brief G. van den Bergh aan C.P.M. Romme, 16 juni 1951)

De principiële vraag (behoorde de Grondwet het mogelijk te maken dat een bepaalde uitgave tijdelijk kon worden verboden?) werd uiteindelijk bevestigend beantwoord. 'Een democratie dient zich te verdedigen tegen halve of geheel revolutionaire activiteiten', aldus het CHU-lid van de staatscommissie J.P. Hooykaas (Notulen, 21e plenaire vergadering, 13 juni 1951, p. 3). De overheid mocht niet werkeloos toezien hoe de vrijheid werd misbruikt, dat wil zeggen hoe subversieve elementen, dikwijls op instigatie van vreemde machten, door middel van de drukpers systematisch de grondslagen van de bestaande staats- en rechtsorde ondermijnden. De staat moest de burgers en de maatschappij beschermen tegen een doorvreten van dit kwaad (Interim-rapport van de staatscommissie-Van Schaik 1951:27, 28).

De staatscommissie besloot daarom de met 'verschillende grondwettelijke waarborgen omringde' bevoegdheid tot het uitvaardigen van een tijdelijk verschijningsverbod toe te kennen aan 'de Koning' (regering en Staten-Generaal), hetgeen werd uitgedrukt in het door Beel (en in mindere mate door Van der

Goes van Naters) ontworpen artikel 7, tweede lid: 'Met inachtneming van door de wet te stellen regels kan de Koning, de Raad van State gehoord, een bepaalde uitgave, welke de veiligheid van de Staat aantast of ernstig in gevaar brengt, tijdelijk verbieden. Een zodanig besluit wordt onverwijld aan de Staten-Generaal medegedeeld. Het wordt terstond ingetrokken, wanneer het de instemming van een der beide Kamers van de Staten-Generaal niet heeft. Deze instemming wordt geacht niet aanwezig te zijn, wanneer bij een uitspraak der Kamer niet twee derden der uitgebrachte stemmen zich voor het verbod verklaren' (Interimrapport 1951: 27).

Het is echter twijfelachtig of dit artikel 7, tweede lid, werkelijk door een *meerderheid* van de staatscommissie is aanvaard. Zeker, het voorstel-Beel werd op 20 juni 1951 aangenomen met 11 tegen 9 stemmen. Maar op 11 juli bleek de aan het Interimrapport toe te voegen minderheidsnota betreffende artikel 7 ook door 12 leden (van de 24 leden) te zijn ondertekend! In dit gedrag van de leden werden de partij-politieke tegenstellingen zichtbaar. Alle katholieke leden van de staatscommissie stemden vóór het voorstel-Beel. De minderheidsnota werd ondertekend door alle socialistische leden (minus Van der Goes van Naters), alle AR-leden, twee van de drie VVD-leden en één van de twee CHU-leden.

Minister Van Maarseveen plaatste het Interimrapport op de agenda van de ministerraad van 23 juli 1951. In de brief, geschreven ter voorbereiding van dit agendapunt, memoreerde de minister de bezwaren tegen het voorstel van de staatscommissie inzake het verschijningsverbod, maar achtte hij de bevoegdheid tot het opleggen van zo'n verbod 'met zoveel waarborgen omkleed, dat ik in praktisch opzicht geen gevaren voor misbruik ducht. De mogelijkheid (...) kan reeds in preventief opzicht goede diensten bewijzen' (Brief J.H. van Maarseveen aan W. Drees, 13 juli 1951). Vóór alles, aldus Van Maarseveen, diende het kabinet, althans in eerste lezing, te voorkomen dat op een wetsontwerp betreffende de drukpersvrijheid een echec zou worden geleden.

Zo'n echec kon alleen worden voorkomen door aan het stemgedrag van de politieke partijen in de commissie voorspellende waarde toe te kennen en het advies over het verschijningsverbod niet om te zetten in een wetsontwerp. Zonder debat werd hiertoe besloten (Notulen ministerraad, 23 juli 1951). Het voorstel om in de Grondwet de mogelijkheid van een verschijningsverbod op te nemen bleek politiek niet haalbaar, ondanks de intense voorkeur van de KVP voor zo'n bepaling.

In diverse katholieke bladen werd het voorstel desalniettemin verdedigd: *de Volkskrant* (26 juli 1951, 31 juli 1951 en 8 augustus 1951); *De Tijd* (8 augustus 1951); *De Opmars* (31 augustus 1951); *Het Binnenhof* (5 november 1951). En in het parlement bleef de KVP hameren op de urgentie van de

herziening van het drukpersartikel in de Grondwet: bij de algemene beschouwingen voor de Rijksbegroting 1952 (Romme stelde dat de KVP, als gevolg van het ontbreken van een wetsontwerp over artikel 7, een voorbehoud maakte met betrekking tot de voorgenomen partiële herziening van de Grondwet) en bij de parlementaire behandeling van de herzieningsontwerpen (Handelingen Tweede Kamer 1951-1951, Bijlage A, Rijksbegroting voor het dienstjaar 1952, H. I, VV: 13; Handelingen Tweede Kamer 1951-1952: 375; Handelingen Tweede Kamer 1951-1952, Bijlage 2341, VV: 18). Zelfs is sprake geweest van een KVP-initiatief-wetsontwerp, zo blijkt uit een brief van Van Schaik aan Romme: 'Het is m.i. te betreuren, dat de grote meerderheid van het parlement een versterking van artikel 7 op dit ogenblik blijkbaar niet kan opbrengen. Dat, als eenmaal een desbetreffend voorstel door de Staten-Generaal bij gewone meerderheid mocht zijn aangenomen, na de verkiezingen, een gekwalificeerde meerderheid niet zal worden bereikt, acht ik aanvechtbaar. Veel zal daarbij afhangen van de ontwikkeling van het links extremisme. Afgezien van de loop van zaken zou ik op zich zelf een initiatief-voorstel van onze fractie loffelijk vinden en de bron van goodwill in verband met de aanstaande verkiezingen' (Brief J.R.H. van Schaik aan C.P.M. Romme, 17 december 1951).

Tot een initiatief-wetsontwerp van de KVP is het niet gekomen. Wel eiste het KVP-Verkiezingsprogram 1952 de 'zo scherp mogelijke bestrijding van het ook in Nederland wroetende communisme', onder andere door middel van 'wijziging van de drukpersvrijheid overeenkomstig het voorstel der Grondwetscommissie, om te komen tot een verbod van bepaalde uitgaven'.

## Afschaffing van het processieverbod

*'een "wespennest", waar ook de regering haar hand wel niet in zou durven te steken'*

In 1944 verzuchtte de sociaal-democraat J.W. Albarda: 'Zal na den oorlog de oude strijd over de processievrijheid niet moeten worden opgelost? De bepaling van het tweede lid van artikel 177 heeft een tweeledige strekking. Zij beschermt het recht tot het houden van processies daar, waar in 1848 processies waren toegelaten. Zij verbiedt echter processies elders. Zal de verdraagzaamheid in Nederland nu eindelijk groot genoeg zijn geworden om dit voor de Katholieken hinderlijke verbod op te heffen?' (1944:127) Tegenover 'dit hinderlijke verbod' stond de praktijk van het processieverbod. In de praktijk, aldus Boon, was het door een uitspraak van de Hoge Raad in 1918 'uitermate moeilijk geworden het processieverbod te handhaven' (1959:2). Met de interpretatie door



de Hoge Raad van het grondwetsartikel uit 1848 'is het verbod voor het belangrijkste deel reeds door de feitelijke ontwikkeling achterhaald' (Ruygers 1951:605).

Ondanks deze praktijk eisten de katholieken in de jaren veertig het opheffen van het processieverbod in de Grondwet, daarbij gesteund door het kabinet-Beel, en bestreden de protestanten de eis met toenemende kracht. Het debat over het opheffen van het processieverbod in de Grondwet laaide op omdat het met theologische argumenten werd verbonden (Van Walsum 1951: 413; Ruygers 1951:600; Boon 1959:2). Protestanten maakten zich ongerust, hetgeen culmineerde in een brief d.d. 9 april 1949 van het Contact in Overheidszaken (bestaande uit de meeste protestantse kerken, de Oud-Katholieke kerk en twee gereformeerde kerken) aan de ministerraad en het 'memorandum aangaande de processie' van de Generale Synode der Nederlandse Hervormde kerk d.d. 23 maart 1950. Samengevat luidde het standpunt van de protestanten: vrijheid van processie betekent onvrijheid voor alle niet-katholieken. De katholieken hebben niet het recht om, door middel van processies, de straat tot kerk te maken. 'Een vrijheid om op de straten van Nederland processies te houden, zou de vrijheid der anderen opheffen om op de straat zichzelf te zijn. (...) Niet de tegenstand tegen een opheffing van het processie-verbod is intolerant, maar juist het verzoek om opheffing zelf' (Brief Contact in Overheidszaken, 9 april 1949). Zo stonden, ten tijde van de installatie van de staatscommissie-Van Schaik, met betrekking tot artikel 177 van de Grondwet 1938 twee kampen tegenover elkaar.

De staatscommissie-Van Schaik wenste de strijd over het processieverbod te beslechten door in de Grondwet de processievrijheid vast te leggen. Van een onverdeeld en krachtig advies van de staatscommissie was in deze echter geen sprake, ook al toonde Romme zich in *de Volkskrant* van 10 februari 1954 verheugd. Voor sommige leden, zo blijkt uit een eerste minderheidsnota van Van den Bergh en Hooykaas, ging het voorstel van de commissie niet ver genoeg. De processievrijheid zou volgens deze leden 'niet afdoende gewaarborgd' zijn: 'Het blijft onder vigueur van de door de Commissie voorgestelde bepaling mogelijk, dat de wet – en zolang deze niet tot stand is gekomen, de burgemeester – inbreuk op deze vrijheid maakt' (Eindrapport 1954:124). Voor andere leden ging het voorstel juist te ver. Het artikel dreigde 'een bron van voortdurende ontstemming tussen de Godsdienstige gezindten te scheppen', aldus de tweede minderheidsnota die – min of meer voorspelbaar gegeven de geschiedenis van de strijd over het processieverbod – was ondertekend door de ARP-ers Donner, Rutgers en Schouten en de CHU-er Tilanus. In bedekte termen wierpen zij zelfs het standpunt van hun fracties vooruit door twijfel uit te spreken over de politieke haalbaarheid (de vereiste tweederde meerder-

heid in het parlement) van de ‘tamelijk vage bepaling’ van de commissie. Zij prefereerden het handhaven van de status-quo, maar konden zich – nu als gevolg van sterke katholieke pressie een nieuwe grondwettelijke bepaling onvermijdelijk zou zijn – desalniettemin vinden in een regeling die (a) ‘de zaken Grondwettelijk zodanig vastlegt, dat aan wetgever of bestuur weinig meer behoeft te worden overgelaten’ en die (b) met de aanspraken van beide partijen (zij die een processie wensen te lopen en zij die daarmee niet geconfronteerd willen worden) evenveel rekening houdt (Eindrapport 1954:121, 122, 123).

Ook dit advies van de staatscommissie-Van Schaik uit 1954 wachtte, om met Van der Pot te spreken, het praalgraf. De afschaffing van het processieverbod, aldus Van der Pot, was een ‘wespennest’, waar ook de regering haar hand wel niet in zou durven te steken (1954:644).

Het kabinet-Drees besloot geen algehele, maar een partiële en politiek haalbare herziening van de Grondwet voor te bereiden. Géén voorstellen tot herziening van de grondrechtencatalogus in de Grondwet zouden worden ingediend. Door de politieke meerderheid in het parlement werd gelaten op dit kabinetsbesluit gereageerd. Tilanus (Tweede Kamer-fractie leider van de CHU, lid van de staatscommissie-Van Schaik) vond het ‘verstandig’. ‘Er is inderdaad uit de vele afwijkende nota’s, die aan het rapport van de Staatscommissie zijn toegevoegd, wel gebleken, dat dit vol met spanningen en moeilijkheden zit’ (Handelingen Tweede Kamer 1954-1955:100). Alleen de KVP (in de Eerste en in de Tweede Kamer, zelfs in het Verkiezingsprogram 1956 en het Werkprogram 1956-1964) en de Eerste Kamer-fractie van de VVD tekenden verzet aan.

En de afschaffing van het processieverbod? In 1983 werd de processievrijheid grondwettelijk vastgelegd, zonder enige noemenswaardige politieke strijd.

## Invoering van het beperkte toetsingsrecht

*‘Betekent dat nu, dat deze strijdbijl begraven ligt?’*

Op 29 mei 1973, ruim twee weken nadat het kabinet-Den Uyl was geïnstalleerd, schreef een ambtenaar van de afdeling Grondwetszaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken een briefje aan zijn chef met betrekking tot de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken: W.F. de Gaay Fortman. (Tijdens de kabinetsformatie 1973 was besloten dat het kabinet-Den Uyl een nota over een algehele herziening van de Grondwet zou aanbieden aan de Staten-Generaal. De afdeling Grondwetszaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken werd

op ambtelijk niveau met de voorbereiding van deze nota belast. Zie verder Archief Binnenlandse Zaken.)

Het kwam de ambtenaar, die namens enkele collega's sprak, niet noodzakelijk voor dat de minister invoering van het rechterlijk toetsingsrecht zou afwijzen, zoals in het verleden steeds was gebeurd. Verwezen werd naar het *Program van aktie* (1971-1975) van de ARP en naar het *Kernprogram* (1971-1975) van de KVP, waarin de eis van (beperkte) invoering werd gesteld: 'De rechter dient wettelijke voorschriften buiten toepassing te laten, indien toepassing daarvan onverenigbaar is met de in de Grondwet verankerde grondrechten' (*Program van aktie*, 1971-1975, ARP). Maar de ambtenaar memoreerde ook dat in de *Schets van beleid* (voor 1973 en volgende jaren) van ARP, CHU en KVP de eis niet expliciet werd vermeld. 'Betekent dat nu, dat deze strijdbijl begraven ligt? Wat hiervan zij, de AR-minister moet in ieder geval geconfronteerd worden met het (vroegere) AR-standpunt. Wij pleiten er dan ook voor, dat de kwestie van het toetsingsrecht op de afdeling Grondwetszaken eerst aan een nadere bezinning wordt onderworpen, voordat een advies aan de Minister wordt voorgelegd' (Archief Binnenlandse Zaken).

Minister De Gaay Fortman bleek uiteindelijk geen voorstander te zijn van het toetsingsrecht: 'Voor de keuze gesteld aan wie de eindbeslissing over vragen van grondwettigheid in het kader van de formele wetgeving moet worden overgelaten, kiest de Minister voor het parlement' (Archief Binnenlandse Zaken). Zoals de afdeling Grondwetszaken en D. Simons, die in 1971 tot regeringscommissaris was benoemd, ook hadden geadviseerd. Het kabinet-Den Uyl verwierp, eerst in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (1974) en later in Wetsontwerp 13872 (bepalingen inzake klassieke grondrechten), de invoering van het rechterlijk toetsingsrecht. De regering vreesde dat de rechter in politieke strijdvragen verwickeld zou raken.

De Tweede Kamerfracties van KVP en ARP pleitten daarentegen voor de invoering van het beperkte toetsingsrecht: de mogelijkheid van de rechter om formele wetten te toetsen aan de klassieke grondrechten uit de Grondwet (Documentatiereeks Binnenlandse Zaken, deel 13). P.J.A. van der Sanden bijvoorbeeld verdedigde in de Tweede Kamer namens de KVP de eis langs twee lijnen: invoering van een beperkt toetsingsrecht is een kans om tot de gewenste spreiding van macht te komen; en invoering is nodig omdat de verhouding wetgever-rechter is gewijzigd. En passant beriep hij zich op de deskundigheid van de staatsrechtgeleerde 'mijn partijgenoot professor Jeukens', met wie hij overigens al enkele malen over deze kwestie had gesproken. En met wie hij ook later overleg zou voeren, onder andere op 21 mei 1976, toen Jeukens, naar aanleiding van wetsontwerp 13872, een tekst inzake rechterlijke toetsing voorlegde, welke vrijwel

letterlijk terugkeerde als inbreng van de drie christen-democratische fracties in het Voorlopig Verslag, behorend bij wetsontwerp 13872.

Het pleidooi om het beperkte toetsingsrecht in te voeren mocht evenwel niet baten. De Gaay Fortman veranderde niet van opvatting. 'En Simons was tegen', zo zei Van der Sanden, daarmee verwijzend naar de dominante positie van de regeringscommissaris in de grondwetsherziening (Interview P.J.A. van der Sanden met J. Pelle, 1993). Het tij, zo concludeerde Van der Sanden, kon niet worden gekeerd.

De perceptie van politieke onhaalbaarheid (dat wil zeggen het verzet van de regering en het vermoedelijke gebrek aan voldoende parlementaire steun) brachten Van der Sanden en anderen er toe vrijwel geruisloos af te zien van de eis van beperkte invoering.

## Pal voor de onderwijsvrijheid

### *Een schrijnende plek in de Nederlandse politiek*

Overdreven of niet, de vrijheid van onderwijs, zoals neergelegd in de Grondwet (thans artikel 23), vormt al ruim een eeuw een schrijnende plek in de Nederlandse politiek. Wie in Nederland voorstellen doet wijzigingen aan te brengen in het grondwetsartikel over het onderwijs ontmoet wantrouwen en achterdocht van christen-democratische huize. Iets van de schoolstrijd herleeft, de zakelijk-technisch-juridische gedachtenwisseling – veelal kenmerkend voor het praten over grondwetsherziening – maakt plaats voor felle, emotionele debatten binnen en buiten het parlement, bevreest als christen-democraten zijn voor het ondergraven van de onderwijspacificatie, zoals uitgedrukt in de Grondwet van 1917. Zo, met een variatie op een observatie van de politicoloog Lijphart, saaiheid de regel is voor de moderne Nederlandse politieke cultuur, dan vormt de grondwettelijke onderwijskwestie daarop de uitzondering.

In 1976, toen het kabinet-Den Uyl wetsontwerp 13874 (het voorstel tot verandering van de grondwettelijke onderwijsbepalingen) indiende, was het niet anders. Nog vóór het wetsontwerp, dat mede was ondertekend door ARP-minister De Gaay Fortman, de Tweede Kamer had bereikt, sloeg R.J.H. Kruisinga (CHU) alarm; hem hadden berichten bereikt dat de regering bezig was te morrelen aan de fundamenten van de onderwijspacificatie; en of de regering, aldus een prompt ingediende motie van CHU-Tweede Kamerleden, maar geen afbreuk wenste te doen aan de vrijheid van onderwijs (zie documentatiereeks Binnenlandse Zaken, deel 14:306-316). En – wat minder in de openbaarheid –

nog vóór indiening van het wetsontwerp lieten W. Aantjes en F.H.J.J. Andriessen (de fractieleiders van de Tweede Kamerfracties van respectievelijk ARP en KVP) De Gaay Fortman weten: doe niets aan het geldende onderwijsartikel in de Grondwet (Interview W.F. de Gaay Fortman met J. Pelle, 1991). Zoals ook A.A.M. van Agt (minister van Justitie) de ministerraad had gewaarschuwd: 'Collega van Kemenade meent, dat de nieuwe tekst geen wezenlijk verschil te zien geeft in vergelijking met de huidige. Vaststaat dat geheel het bijzonder onderwijs hier anders over oordeelt. Ook moet worden aangenomen, dat een belangrijk deel van de Tweede Kamer ernstig bezwaar zal hebben tegen een grondwettelijke bepaling welke ten aanzien van de eisen van deugdelijkheid delegatie openstelt' (Notitie A.A.M. van Agt ten behoeve van de vergadering van de ministerraad op 26 maart 1976, 24 maart 1976). Van Agt sloeg de spijker op de kop. Op 2 april 1976 werd het wetsontwerp aangeboden aan de Tweede Kamer en nog geen week later werd het publiekelijk door de KVP-Tweede Kamerfractie in felle bewoordingen verworpen: het voorgestelde artikel zou de vrijheid van onderwijs ernstig aantasten. Organisaties uit het bijzonder onderwijs protesteerden even scherp en even afwijzend.

Onoverbrugbaar was de tegenstelling tussen de regering enerzijds en de eensgezinde drie christen-democratische Tweede Kamerfracties anderzijds. Intensief overleg (tussen leden van de drie fracties met De Gaay Fortman, tussen het KVP-fractielid A.J. Hermes en ambtenaren) kon de kloof niet dichten. Interventies (van de drie fractievoorzitters en ook van A.M. Donner, een man met groot staatsrechtelijk gezag in christen-democratische kring) mislukten.

Op 23 december 1976 besloot de gemeenschappelijke vergadering van de Tweede Kamerfracties van KVP, CHU en ARP 'eenstemmig' tegen wetsontwerp 13874 te stemmen. Breekpunt voor de fracties vormde de delegatiemogelijkheid: in het voorstel van de regering konden bevoegdheden (met betrekking tot deugdelijkheidseisen en bekostigingsvoorwaarden) worden gedelegeerd naar provincies en gemeenten. Een mogelijkheid, aldus de christen-democraten, welke moest worden beschouwd als een verwerpelijke inbreuk op de geldende interpretatie van de onderwijsvrijheid.

Met 75 stemmen tegen en 66 stemmen vóór sneuvelde wetsontwerp 13874 in de Tweede Kamer. De Tweede Kamerfracties van KVP, ARP en CHU hadden een grondrechtelijke vernieuwing weten te voorkomen en – voor zover het KVP en ARP betrof – de eigen ministers, in het bijzonder minister De Gaay Fortman, een gevoelige nederlaag toegebracht.

## Een gelukte èn een mislukte strijd

Vier initiatieven zijn beschreven, in de hoop te komen tot wat Lévi-Strauss een 'comprehensible story of the past' noemde: 'We can construct a comprehensible story of the past (...), only by a decision to "give up" one or more of the domains of facts offering themselves for inclusion in our accounts' (White 1978:44). Het lot van deze initiatieven maakt het mogelijk de na-oorlogse christen-democratische machtsstrijd te verbeelden als een gelukte èn als een mislukte strijd om de vernieuwing van de grondwettelijke grondrechten. Uitspraken over macht, zo blijkt, vereisen een perspectief: wat voor de KVP met betrekking tot een bepaald initiatief (beperking van de drukpersvrijheid) een echee kan heten is voor de ARP te beschouwen als een succes; wat voor christen-democraten in het kabinet een mislukking betekent (invoering van een nieuw onderwijsartikel) is voor de CDA-Tweede Kamerfractie een succes, *et cetera*.

Tevens blijkt uit de beschrijving van de vier initiatieven hoe zeer de in Nederland geldende procedure van grondwetsherziening (vereist is een tweederde meerderheid in het parlement) handelingsmogelijkheden van volksvertegenwoordigers en kabinetsleden stuurt. De procedure van grondwetsherziening is vaak een last voor politici die de Grondwet wensen te herzien; zij staan – in het land van politieke minderheden, coalitiekabinetten en compromissen – voor de zware opgave een tweederde meerderheid in het parlement te verwerven. Voor politici die beogen grondwetsherziening tegen te houden is de procedure daarentegen vaak een lust; de noodzakelijke minderheid is in hetzelfde land betrekkelijk snel gevormd. De actuele initiatieven met betrekking tot invoering van het toetsingsrecht lijken bovenstaande conclusies nog eens te gaan bevestigen. De CDA-Tweede Kamerfractie heeft zich in 1991 uitgesproken tegen invoering, terwijl CDA-lid E.M.H. Hirsch Ballin, minister van Justitie, op dit punt in de voetsporen van de KVP is getreden. Tevergeefs heeft hij recentelijk geprobeerd anderen er toe te bewegen zich positief tegenover verandering van het rechterlijke toetsingsverbod op te stellen. Het CDA-verkiezingsprogramma 1993 zwijgt over toetsing. De kans op invoering van een bepaalde vorm van constitutionele toetsing in de nabije toekomst lijkt klein, mede dankzij verdeelde christen-democraten.

Een uitspraak over machtsuitoefening door Nederlandse christen-democratische politici (met betrekking tot de vernieuwing van de grondwettelijke grondrechten in de periode 1945-1983) ware te ontdoen van elk absoluut karakter. ('The more we know about the past, the more difficult it is to generalize about it', zei White (1978:43)). Er zijn *uitspraken* mogelijk over successen en mislukkingen, soms zelfs tegelijkertijd toepasbaar op hetzelfde geval, maar steeds in een bepaald perspectief.

## Literatuur

Albarda, J.W.

1944 *Nieuw Nederland*. New York, Querido.

Binnenlandse Zaken, Ministerie van

1969 e.v. Documentatiereeks *Naar een nieuwe Grondwet*. Den Haag, Staatsuitgeverij.

Boon, M.

1959 'Godsdienstvrijheid en toch processieverbod.' *Christelijk Historisch Tijdschrift*, 4, 3, pp. 1-11.

Hirsch Ballin, E.H.M.

1988 'De christen-democratische overtuiging omtrent de reikwijdte van democratisch-rechtsstatelijke politiek.' In: A.M.J. Kreukels en J.B.D. Simonis (red.), *Publiek Domein*. Meppel, Boom.

Pot, C.W. van der

1954 'De nieuwe voorstellen tot grondwetsherziening.' *Nederlands Juristenblad*, 29, 30, pp. 641-650.

Ruygers, G.

1951 'Processievrijheid.' *Socialisme en Democratie*, 8, pp. 600-606.

Walsum, G.E. van

1951 'Het processieverbod.' *Socialisme en Democratie*, 8, pp. 413-419.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

1990 *Publieke gerechtigheid. Een christen-democratische visie op de rol van de overheid in de samenleving*. Houten, Bohn Stafleu Van Loghum.

White, Hayden

1978 'The Historical Text As Literary Artifact.' In: R.H. Canary en H. Kozicki (red.), *The Writing of History*. Madison/Londen, The University of Wisconsin Press.

Wolin, Sheldon S.

1981 'Max Weber, Legitimation, Method, and the Politics of Theory.' *Political Theory*, 9, 3, pp. 401-424.

