



## In alle opzichten een nieuw tijdperk 1918: veranderde machtsverhoudingen op het Binnenhof

door Alexander van Kessel

In de troonrede op Prinsjesdag 2018 verwees koning Willem-Alexander naar de veranderingen in het politieke en parlementaire bestel honderd jaar eerder:

‘100 jaar geleden vonden in Nederland de eerste verkiezingen plaats na de invoering van het algemeen mannenkiesrecht en het systeem van evenredige vertegenwoordiging. Traditionele stromingen verloren terrein. De scheidslijnen van de verzuiling tekenden zich scherper af dan daarvoor. En zowel ter linker- als ter rechterzijde dienden zich nieuwe, vaak kleine fracties aan. Het confessionele kabinet-Ruijs de Beerenbrouck dat in september 1918 aantrad, in de na-

sloop van de Eerste Wereldoorlog, steunde op precies de helft van het aantal zetels in de Tweede Kamer. Desalniettemin wist het met de invoering van de achturige werkdag en het algemeen vrouwenkiesrecht wezenlijke verbeteringen door te voeren. Daarom vieren we in 2019 100 jaar kiesrecht voor alle Nederlanders’ (Handelingen Verenigde Vergadering 2018, 4).

Nederland herdenkt van najaar 2017 tot en met juli 2019 – weliswaar niet massaal, zoveel belangstelling heeft de gemiddelde Nederlander niet voor (de geschiedenis van) zijn staatsbestel – dat honderd jaar geleden het politieke landschap radicaal veranderde.

Op 12 december 1917 werd de Grondwets-herziening van kracht die alle volwassen mannen stemrecht gaf en de mogelijkheid voor vrouwen zich verkiesbaar te stellen creëerde. De gelijktijdige invoering van het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging had grote invloed op de krachtsverhoudingen in het Nederlandse parlement. Ten slotte kregen in juli 1919 ook vrouwen stemrecht. De grondwettelijke blokkade hiervoor was echter al in 1917 weggenomen. De confessionelen kregen tegelijkertijd de al decennialang door hen begeerde constitutionele en financiële gelijkstelling van het bijzonder onderwijs. De grondwetsherziening van 1917 vormt dan ook een belangrijke cesuur in de Nederlandse politieke geschiedenis. De eerstvolgende Kamerverkiezingen, die van 3 juli 1918, zouden 'in alle opzichten een nieuw tijdperk' inluiden, zoals P.J. Oud in zijn parlementaire kroniek over het interbellum schreef (Oud 1948, 22).

Wat veranderde er nou precies aan dat politieke landschap in 1918? En welke gevolgen had dat voor de positie van de liberalen? Duidelijk is dat de belangrijkste van de door de Koning genoemde 'traditionele stromingen' die terrein verloren de liberale was. Haalden de partijen van de 'liberale burgerheren' in 1913 gezamenlijk nog 37 van de 100 zetels,<sup>1</sup> bij de Kamerverkiezingen van 3 juli 1918 behielden dezelfde drie partijen er nog slechts vijftien.<sup>2</sup> Het werd in de volgende decennia niet beter. De Vrijheidsbond/Liberale Staatspartij, waarin de Liberale Unie, de Vrij-Liberalen en de Economische Bond in 1921 fuseerden, behaalde bij de

Kamerverkiezingen van 1922, 1925, 1929, 1933 en 1937 respectievelijk tien, negen, acht, zeven en vier zetels. De VDB behaalde tijdens het interbellum steeds tussen vijf en zeven zetels. Gezamenlijk behaalden LSP en VDB in 1937 nog slechts tien zetels. Het liberaal-vrijzinnige smaldeel in de Tweede Kamer bedroeg vlak voor de Tweede Wereldoorlog dus nog slechts een tiende.

Niet alleen de invoering van het algemeen kiesrecht, maar vooral het stelsel van evenredige vertegenwoordiging pakte ongunstig uit voor de liberalen. Nederland was vanaf 1917 feitelijk één groot kiesdistrict, met een uitzonderlijk lage kiesdrempel, die eraan bijdroeg dat in 1918 zeventien partijen in de Tweede Kamer werden gekozen (dat waren er in 1913-1918 nog slechts zeven). Het moedigde versplintering aan. Ook na de Tweede Wereldoorlog zette het liberale terreinverlies overigens door: terwijl de VDB opging in de Partij van de Arbeid, behaalde de Partij van de Vrijheid (de opvolger van de Liberale Staatspartij) in 1946 slechts zes zetels. Pas na de oprichting van de VVD (1948) herwon het liberalisme electoraal terrein. In 2010 werd de VVD de grootste.<sup>3</sup>

## Continuïteiten en breuken

Historici hebben nogal eens de onhebbelijke neiging scherpe scheidslijnen in de geschiedenis te relativiseren. Bij nadere bestudering blijken de verschillen tussen de periode voor en na de verondersteld ingrijpende gebeurtenis minder groot dan gedacht, voortekenen van de revolutie dienden zich allang aan, of het aangenomen concrete 'breukmoment'





streckte zich uit over een lange periode. Zo wees nadere analyse uit dat de bezettingsjaren 1940-1945 minder gevolgen hadden op het verzuilde politieke bestel in ons land dan verondersteld mocht worden op basis van de algemeen gevoelde impact van die jaren op de Nederlandse bevolking. Vormde de Nacht van Schmelzer (oktober 1966) een cesuur omdat daaraan het begin van de polarisatie tussen links en rechts wordt gekoppeld alsook het begin van het verval van de Katholieke Volkspartij, later nuanceerden onderzoekers het belang ervan door erop te wijzen dat na de breuk in de Brede Basis, einde 1958, de KVP al koos voor coalities met de VVD en dat de electorale teruggang van de KVP al vóór de verkiezingen van 1963 was ingezet. Ook in algemene zin zou gewezen kunnen worden op de continuïteit in de Nederlandse politieke cultuur. Die kenschetste zich al in de vroegmoderne tijd door vergaderen, schikken en plooiën, dat is na de Pacificatie van 1917 niet wezenlijk veranderd.

Zo was de rol van de liberalen op het Binnenhof na de verkiezingen van 1918 geenszins uitgespeeld. De jonker H.A. van Karnebeek was van 1918 tot 1926 minister van Buitenlandse Zaken. Daarna zaten vertegenwoordigers van de Vrijheidsbond en de VDB in de kabinetten-De Geer I (1926-1929), -Colijn II en III (1933-1937), -Colijn V (1939) en -De Geer II (1939-1940). Van het kortzittende vijfde kabinet-Colijn maakten zelfs meer liberalen deel uit dan er zitting hadden in de Tweede Kamer. Vooral de positie van P.J. Oud (VDB) als minister van Financiën in de kabinetten-Colijn II en III was cruciaal. Zo bezien was hun invloed op het landsbestuur tussen de oorlogen buitenproportioneel.

Dat neemt niet weg dat er cesuren zijn in de parlementaire geschiedenis die nauwelijks weg te relativieren zijn. Vaak houden die verband met fundamentele wijzigingen in het formele staatsbestel. De grondwetsherziening van 1848 is er daar een van,

hoezeer ook moeilijk beweerd kan worden dat de parlementaire democratie zoals wij die heden ten dage kennen op dat moment meteen al tot volle wasdom kwam; daarvoor waren nog verschillende grondwetsherzieningen en een praktisch-parlementair ‘rijpingsproces’ nodig.

**“... Ook na de Tweede Wereldoorlog zette het liberale terreinverlies overigens door. Pas na de oprichting van de VVD (1948) herwon het liberalisme electoraal terrein ...”**

Ook de Pacificatie van 1917 kwam niet uit de lucht vallen: de grondwetsherziening van 1887 zette al de weg in naar de oplossing van de grote kwesties van het kiesrecht en het onderwijs. De verbinding die in 1886/1887 door de confessionelen tussen beide kwesties werd gelegd – steun aan kiesrechtuitbreiding zou pas worden gegeven bij gelijktijdige toezegging van financiële en wettelijke gelijkstelling van bijzonder met openbaar onderwijs (het zogeheten ‘non possumus’) – verhinderde echter vlottere oplossing van de problemen. Pas dertig jaar later werden onder het extraparlementaire kabinet-Cort van der Linden (1913-1918) beide kwesties in samenhang opgelost. Nadat de confessionelen tijdens de besprekingen in de staatscommissie-Bos (de ‘bevredigingscommissie’) uitzicht hadden gekregen op het door hun gewenste onderwijsartikel in de Grondwet, waren zij genegen concessies te doen inzake het kiesrecht. Daarbij moet overigens worden aangetekend dat de katholieke leider W.H. Nolens al tijdens

de kabinetsformatie van 1913 in zijn geheim advies aan koningin Wilhelmina had duidelijk gemaakt bereid te zijn algemeen mannenkiesrecht te aanvaarden. Ook in die zin kondigde het grote compromis van 1917 zich eerder aan.

**Nieuwe machthebbers: katholieken**

De winnaars van de verkiezingen van 1918 waren de katholieken (vijf zetels meer dan in 1913) en de sociaaldemocraten (plus zeven). Het ligt voor de hand te veronderstellen dat de SDAP terrein won vanwege de invoering van het algemeen kiesrecht.<sup>4</sup> Door het nieuwe systeem van evenredige vertegenwoordiging konden de katholieken hun stemmenpotentieel ten volle benutten (De Jong, Van der Kolk & Voerman 2011, 72-74). De winst van de katholieken had ook gevolgen voor de verhoudingen binnen het confessionele blok (Van Kessel 2018). Het numeriek gewicht van de katholieken in het confessionele samenwerkingsverband was vanaf de eeuwwisseling al geleidelijk toegenomen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1901 waren 23 katholieken in de Tweede Kamer gekozen, tegenover 35 protestanten. In 1905 werd de getalsverhouding 25-23: voor het eerst waren er meer katholieke volksvertegenwoordigers dan protestants-christelijke. Dat werd tijdelijk teruggedraaid bij de Kamerverkiezingen van 1909, toen de ARP op gelijke fractiegrootte met de katholieken kwam met 25 zetels – de CHU behaalde er toen overigens elf. Bij de verkiezingen van juni 1913 behielden de katholieken hun zetels, maar leverden de protestantse fracties er dertien in. Daarmee was



de katholieke fractie dus veruit de grootste ter rechterzijde geworden; dat zou ook niet snel meer veranderen. Tot 1918 hadden de katholieken zich op het Binnenhof tamelijk terughoudend opgesteld en gevoegd naar de leidende rol van de ARP. Ook in dit opzicht vormden de verkiezingen van 1918 een cesuur (Harinck 2001, 145).

De uitslag van de Kamerverkiezingen gaf de katholieken het initiatief in de kabinetsformatie. Na de inwinning van de adviezen van de voorzitters van de zes grootste Kamerfracties wees koningin Wilhelmina op 13 juli de voorzitter van de katholieke Kamerclub W.H. Nolens aan als formateur. Nolens begreep wel dat hij als geestelijke moeilijk aanvaardbaar was als minister-president. Hij vond uiteindelijk de Limburgse 'gouverneur' Charles Ruijs de Beerenbrouck bereid om de rol als kabinetsleider op zich te nemen (Verhagen 2015, 125). Nolens bleef als 'de

grote souffleur' in de Kamerbankjes. Dat bleef de navolgende decennia de rolverdeling in katholieke kring: de politiek leider van de katholieken was voorzitter van de Tweede Kamerfractie (na Nolens waren dat Romme en Schmelzer); voor het premierschap schoof de partijtop een bestuurlijk ingestelde 'uitvoerder' naar voren (na Ruijs: Beel, De Quay, Marijnen en De Jong). Pas na de vorming van het CDA vielen politiek leiderschap en premierschap samen (Van Agt, Lubbers, Balkenende).

Met uitzondering van de jaren 1952-1959 zou de katholieke partij tot 1971 de grootste blijven.<sup>5</sup> Nadat in 1939 de blokkade in de richting van de sociaaldemocraten was beëindigd, werd de positie van eerst de katholieken en vanaf 1977 van de christendemocraten bijna onaantastbaar, zelfs als zij niet de grootste fractie vormde. De ene keer regeerden ze met links, dan weer (en in



toenemende mate) met rechts – regelmatig tot frustratie van de coalitiepartners (Daudt 1980). Pas met de vorming van de eerste paarse coalitie, in 1994, maakten sociaal-democraten en liberalen (het oude ‘links’ in de Nederlandse politiek) een einde aan die vanzelfsprekende machtspositie van de confessionelen.

**“... Regeerakkoorden zijn vanaf de jaren zestig steeds gedetailleerder geworden, en binden de coalitiefracties stevig. In 2017 zijn tijdens de langste kabinetsformatie ooit de programpunten van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie tot op de millimeter uitonderhandeld ...”**

De confessionelen maakten na de verkiezingen van 1918 van hun nieuwe positie gebruik om op een aantal beleidsterreinen eigen wensen te realiseren. Daarvoor werden direct na de kabinetsformatie van 1918 twee nieuwe departementen opgericht: de ministeries van Arbeid en van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen. Beide kregen een confessionele minister: respectievelijk P.J.M. Aalberse (katholiek) en J.Th. de Visser (CHU). De laatste realiseerde in 1920 de Lager Onderwijswet, waarin de onderwijspacificatie van 1917 handen en voeten gegeven werd (Knippenberg & Van der Ham 1994, 53; De Bruijn 2011, 258-259). Al eind jaren twintig waren er meer bijzondere dan openbare scholen (Boekholt 1985, 220; Schuurisma 2000, 293-295).

## Monistische tendens

Keren we terug naar de troonrede van 18 september 2018. De Koning memoreerde daarin dat het eerste kabinet-Ruijs de Beerenbrouck slechts op vijftig zetels in de Tweede Kamer steunde, precies de helft van het totaal en dus te weinig voor een meerderheid, en dat het niettemin belangrijke wetgeving tot stand bracht. Die belangrijke wapenfeiten kwamen echter niet allemaal zonder externe druk tot stand: voor het ‘realiseren’ van de achturige werkdag en het vrouwenkiesrecht had het confessionele kabinet wel een duw in de rug nodig, soms zelfs een forse zet. Het is twijfelachtig of het kabinet deze wijzigingen geheel uit eigen beweging zou hebben doorgevoerd. Zo was de ARP principieel tegen de invoering van vrouwenstemrecht (Van Kessel 2018). De socialistische dreiging van november 1918, zowel nationaal (de ‘mislukte revolutie’ van Troelstra) als internationaal, heeft hier zeker stimulerend gewerkt. Het voorstel dat het vrouwenkiesrecht realiseerde was dan ook niet afkomstig van het kabinet, maar van VDB-leider H.P. Marchant. De dreiging van november 1918 bracht minister van Binnenlandse Zaken Ruijs ertoe om in de Kamer te verklaren dat het kabinet niet zou dwarsliggen.

Tijdens de algemene beschouwingen van september 2018 haakte PvdA-fractievoorzitter Lodewijk Asscher aan op de historische verwijzingen van koning Willem-Alexander in de troonrede. Asscher bracht in herinnering dat bij de goedkeuring van de Arbeidswet, op 11 juli 1919, de laatste vergaderdag



voor het zomerreces, de SDAP-fractie staande de ‘achturenmars’ aanhief. De SDAP presenteerde hiermee de nieuwe wet als een sociaaldemocratische overwinning; zij had er immers het felst voor geijverd. Dat lieten de confessionelen niet op zich zitten. Het ARP-Kamerlid L.F. Duymaer van Twist zette in reactie het Wilhelmus in, waarin hij werd gevolgd door de Kamerleden van de rechterzijde (Oud 1948, 120; Heerma van Voss 1994, 42; De Valk & Kappelhof 2006, 252-253) – het officiële verslag van de vergadering vermeldt deze ‘beurtzang’ overigens niet; in die tijd maakten de stenografen van dergelijke interventies geen melding in het transcript. Het succes van de Arbeidswet werd dus door beide zijden – coalitie en oppositie – geclaimd. Beiden hadden gelijk. Het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck kwam tot belangrijke politieke besluiten met steun (en onder druk) van de oppositie. Dat was op zich niets nieuws. Tussen 1905<sup>6</sup> en 1922 werd Nederland, met uitzondering van 1909-1913, steeds geregeerd door minderheidskabinetten. De coalitie had dus steeds rekening te houden met de wensen van de oppositie.

Asscher deed een appel op de coalitie om zich te verstaan met de oppositie, zoals dat een eeuw eerder ook was gebeurd. Dat zal voor het kabinet-Rutte III een stuk ingewikkelder zijn dan het voor het kabinet-Ruijs I was geweest. De huidige politieke cultuur is immers veel monistisch dan die van een eeuw geleden. Regeerakkoorden zijn vanaf de jaren zestig steeds gedetailleerder geworden, en binden de coalitiefracties stevig. In

2017 zijn tijdens de langste kabinetsformatie ooit de programpunten van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie tot op de millimeter uitonderhandeld in een voor die vier partijen juist aanvaardbaar evenwichtig maar fragiel bouwwerk. Zeker vanwege de minimale meerderheid van het kabinet-Rutte III in de Tweede Kamer zijn de marges om daarin majeure veranderingen aan te brengen klein.

Voor een doorbreking van deze monistische tendens is (afgezien van de te verwachten verliezen voor de coalitiefracties bij de Statenverkiezingen van komend voorjaar) wellicht, net als in 1917/1918, weer een wijziging van de Grondwet nodig. In dat opzicht is van belang wat de gevolgen van de aanbevelingen van de staatscommissie-Remkes zullen zijn.

*Dr. A.C.M.W. van Kessel is als onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis te Nijmegen.*

## Literatuurlijst

- Boekholt, P.Th.F.M., ‘De Nederlander gaat naar school’, Van Holthoorn, F.L. (red.), *De Nederlandse samenleving sinds 1815. Wording en samenhang*, Assen, 1985.
- De Bruijn, J., ‘Dr. Johannes Theodoor de Visser. Een “nationale figuur” in: De Bruijn, J. (red.), *De sabel van Colijn. Biografische opstellen over religie en politiek in Nederland*, Hilversum, 2011, pp. 258-259.



- Daudt, H., 'De ontwikkeling van de politieke machtsverhoudingen in Nederland sinds 1945', in: Kooy, G.A., De Ru, J.H., Scheffer, H.J. (red.), *Nederland na 1945. Beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, Deventer, 1980, pp. 178-197.
  - Handelingen Verenigde Vergadering 2018/19, nr. 1, item 1, p. 4.
  - Harinck, G. 'De Antirevolutionaire Partij 1905-1918', in: Harinck, G., Kuiper, R., Bak, P. (red.), *De Antirevolutionaire Partij 1829-1980*, Hilversum, 2001.
  - Heerma van Voss, L., *De doodsklok van den goeden tijd. De achturendag in de jaren twintig*, Amsterdam, 1994.
  - De Jong, R., Van der Kolk, H., Voerman, G., *Verkiezingen op de kaart 1848-2010*, Utrecht, 2011.
  - Van Kessel, A., 'Katholieken en de Pacificatie van 1917. Machtsverschuivingen ten tijde van een strijd om beginselen', in: Harinck, G., Van Kessel, A., Krabbendam, H. (red.), *Een christelijk-liberale synthese. 100 jaar Pacificatie 1917-2017*, Zoetermeer, 2018, pp.
  - Van Kessel, A., "'Wat het zwaarste weegt". De confessionelen en de parlementaire strijd om actief kiesrecht voor vrouwen', in: Van Bijsterveld, S., Van de Streek, H. (red.), *Wat komen jullie hier doen? Vrouwenkiesrecht tussen geloof, politiek en samenleving*, Nijmegen, 2018, pp. 89-120.
  - Knippenberg, H., Van der Ham, W., *Een bron van aanhoudende zorg. 75 jaar ministerie van Onderwijs [Kunsten] en Wetenschappen 1918-1993*, Assen, 1994.
  - Oud, P.J., *Het jongste verleden. Parlementaire geschiedenis van Nederland 1918-1940, deel I, 1918-1922*, Assen, 1948.
  - Schuurisma, R., *Jaren van opgang. Nederland 1900-1930*, Amsterdam, 2000.
  - De Valk, J.P., Kappelhof A.C.M., *Dagboeken van P.J.M. Aalberse 1902-1947*, Den Haag, 2006.
  - Verhagen, F., *Toen de katholieken Nederland veroverden. Charles Ruijs de Beerenbrouck 1873-1936*, Amsterdam, 2015.
- 
1. Liberale Unie 21 zetels, Vrije Liberalen tien zetels, Vrijzinnig-Democratische Bond zeven zetels. Pour besoin de la cause wordt de VDB hier toch tot de liberale partijenfamilie gerekend, hoewel die opvatting niet unaniem gedeeld werd en wordt.
  2. Liberale Unie zes zetels, VDB vijf, Vrije Liberalen vier. Worden de zeven zetels van de kleine fracties die zich later zouden verenigen tot de Neutrale Fractie hierbij opgeteld, dan telde het liberale deel van de Kamer 21 zetels.
  3. Worden daarbij de zetels van D66 opgeteld – in zekere zin de erfgenaam van de VDB en 'offsprong' van de VVD – dan lijkt momenteel de hegemonie over de twee andere grote stromingen die de politiek in Nederland in de twintigste eeuw domineerden (christendemocratie en sociaaldemocratie) des te pregnanter.
  4. Omdat kwalitatief kiezersonderzoek uit die jaren ontbreekt, is dit niet met zekerheid te zeggen.
  5. Bij de verkiezingen van 1952 behaalden KVP en PvdA evenveel zetels, maar had de PvdA meer stemmen.
  6. In zekere zin was het kabinet-Kuyper van zijn aantreden in 1901 tot de ontbinding van de Eerste Kamer in 1904 ook een minderheidskabinet.

