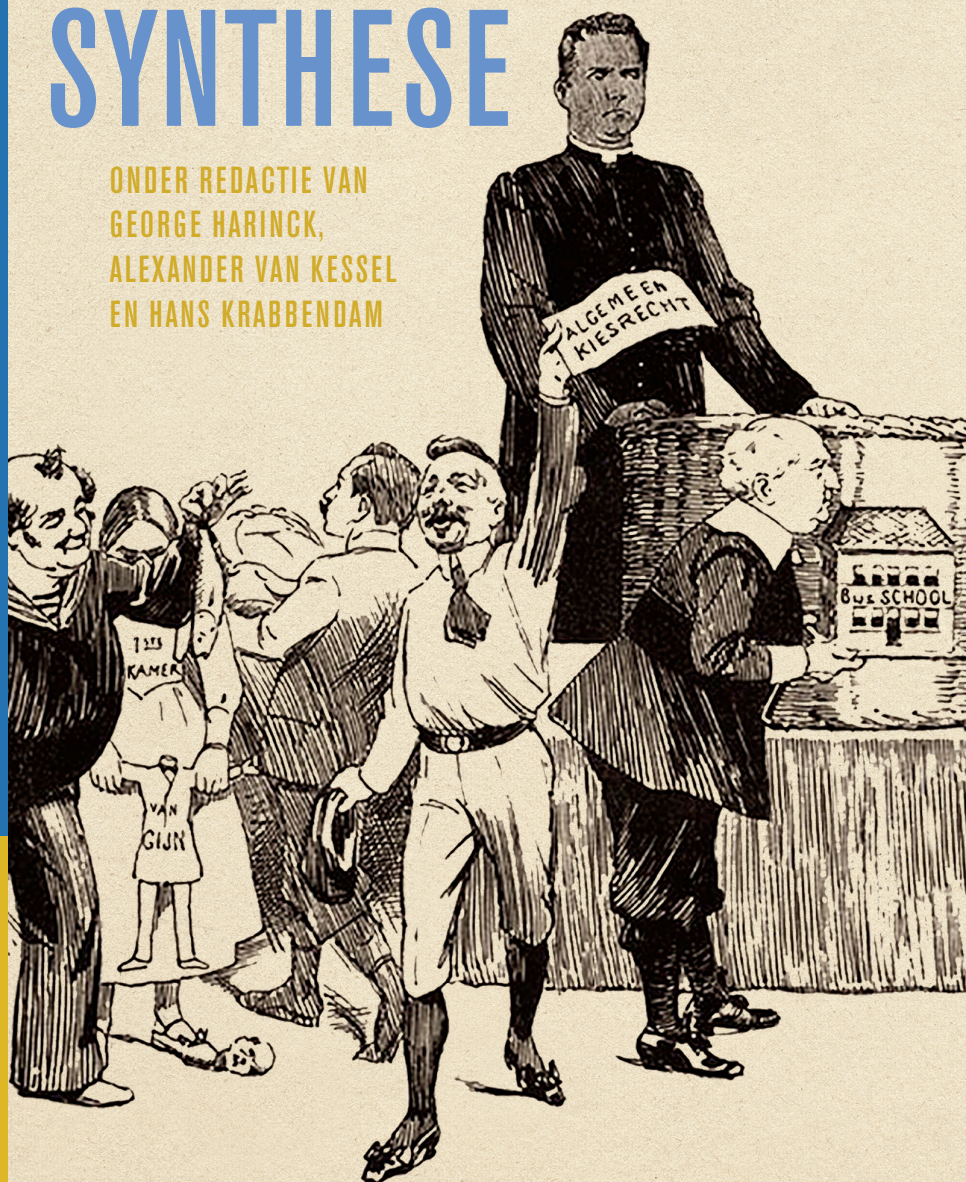


100 JAAR PACIFICATIE 1917-2017

EEN CHRISTELIJK-LIBERALE SYNTHESE

ONDER REDACTIE VAN
GEORGE HARINCK,
ALEXANDER VAN KESSEL
EN HANS KRABBENDAM



Redactieraad

Kernredactie:

prof. dr. G. Harinck
dr. G.J. van Klinken
dr. P.W. van Trigt

dr. T.R. Barnard
drs. E.P. Boon
dr. D.J. Bos
dr. C.M. van Driel
dr. J. Exalto
dr. T.E.M. Krijger
dr. Th.J.S. van Staalduine

Een christelijk-liberale synthese

100 jaar Pacificatie 1917-2017

Onder redactie van George Harinck, Alexander van Kessel en
Hans Krabbendam

Jaarboek voor de geschiedenis van het
Nederlands protestantisme na 1800
Jaargang 26

Bij de productie van dit boek is gebruikgemaakt van papier dat het keurmerk Forest Stewardship Council® (FSC®) draagt. Bij dit papier is het zeker dat de productie niet tot bosvernietiging heeft geleid. Ook is het papier 100% chloor- en zwavelvrij gebleekt.

ISBN 978 90 211 7066 4

ISBN 978 90 211 7067 1 (ebook)

NUR 697, 700

www.kokboekencentrum.nl.

Ontwerp en bewerking omslag: Marion Rosendahl

Omslagbeeld: Johan Braakensiek, 'Sinter-Cort'. Bron: *De Amsterdammer*, 2 december 1916.

Opmaak binnenwerk: Hans Seijlhouwer

© 2018 KokBoekencentrum Uitgevers, Utrecht

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Hans Krabbendam	
De Pacificatie van 1917	
Keerpunt voor of karakteristiek van de Nederlandse politieke geschiedenis?	7
Friso Wielenga	
De Pacificatie van 1917 en het karakter van de Nederlandse politiek	15
Alexander van Kessel	
Katholieken en de Pacificatie van 1917:	
Machtsverschuivingen ten tijde van een strijd om beginselen	25
Patrick van Schie	
Een stiefmoeder en een weeshuis.	
Zijn de liberalen de verliezers van de Pacificatie van 1917?	51
Harm Kaal	
‘Zonder vrouwenstem, zouden wij ’t verliezen’.	
Confessionele politieke partijen en de invoering van het algemeen kiesrecht, ca. 1900-1922	69
Margit van der Steen	
‘Het was het nieuwe geluid dat gehoord werd’.	
De betekenis van de Pacificatie voor de emancipatie van vrouwen	87

Kors Visscher	
De onderwijsopportunist.	
Troelstra en de Pacificatie van 1917	103
George Harinck	
De Pacificatie van 1917: begin van een nieuwe agenda voor de confessionele politiek	121
Jeffrey Tyssens	
Onderwijspacificatie bij de Zuiderburen: een parallel verhaal?	137
Ernst Hirsch Ballin	
Honderd jaar democratisch burgerschap	153
Bijlage	
De tekst van de grondwetsherziening van 1917 betreffende kiesrecht en onderwijs	163
Register op persoonsnamen	171
Personalia van de auteurs	175

De Pacificatie van 1917

Keerpunt voor of karakteristiek van de Nederlandse politieke geschiedenis?

Hans Krabbendam

Op 29 november 1917 stemde de Eerste Kamer in tweede lezing voor een grondwetswijziging die bekend staat als de Pacificatie. Met deze wijziging werden twee slepende politieke problemen opgelost: de rechterzijde (de confessionele partijen) verkreeg de algehele gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder lager en middelbaar onderwijs en de linkerzijde (de niet-confessionele partijen) het algemeen mannenkiesrecht. Daarmee verkregen alle mannen in Nederland boven de 23 jaar het kiesrecht, ongeacht inkomen of opleiding, en ontvingen openbare scholen en bijzondere scholen dezelfde financiële ondersteuning van de overheid. Beide wensen waren even hartstochtelijk gepropageerd als bestreden door de elkaar in evenwicht houdende politieke kampen. Bijna unaniem werd een combi-oplossing oarmmd, de tegenstellingen verzoend, de vrede werd gesloten, de pacificatie beklonken. Slechts één senator, Pieter Cornelis 't Hooft van de ARP, stemde tegen vanwege zijn aanhoudende principiële bezwaren tegen het algemeen kiesrecht.

Hiermee kwam een einde aan een decennialange reeks van debatten, compromissen en buitenparlementaire acties. Het Nederlandse politieke landschap kreeg door deze grondwetswijziging een vaste vorm, die in grote lijnen de hele twintigste eeuw functioneerde en het maatschappelijke landschap heeft vorm gegeven Dit besluit definieerde de mate van samenwerking tussen de private en de publieke sfeer en bakende de houding af van de overheid ten opzichte van de burgers en *vice versa*. Zulke afspraken waren nodig omdat de burgers via het kiesrecht veel meer invloed op het beleid zouden gaan uitoefenen.

Precies honderd jaar nadat de 42 senatoren hun stem hadden uitgebracht was de Eerste Kamer het podium voor een evaluerend sym-



‘100 jaar Pacificatie 1917-2017’ congres op 29 november 2017 in de plenaire vergaderzaal van de Eerste Kamer. Foto George Harinck.

posium over de betekenis van deze gebeurtenis voor de ontwikkeling van het politieke proces en over de inhoudelijke gevolgen van deze uitkomst. De organisatie van dit symposium lag in handen van drie instituten: het Centrum voor Parlementaire Geschiedenis aan de Radboud Universiteit, het expertisecentrum voor het onderzoek naar parlementaire ontwikkelingen, het Katholiek Documentatiecentrum eveneens aan de Radboud Universiteit gevestigd en het Historisch Documentatiecentrum aan de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij brachten een keur aan experts bij elkaar die het belang van deze gebeurtenis bespraken aan de hand van vier thema's: vormde de Pacificatie een waterscheiding tussen twee tijdperken of was het eerder onderdeel van een trend? Was het directe resultaat van de onderhandelingen te benoemen in termen van winnaars en verliezers en is dat na een eeuw nog steeds zo? Wat veranderde er concreet aan het overheidsbeleid door deze beslissing? En tot slot: waren er alternatieve scenario's denkbaar geweest en wat heeft deze uitslag voor gevolgen voor de hedendaagse samenleving? Deze vragen vormen ook de structuur van dit boek. Eerdere aandacht voor dit onderwerp is opmerkelijk gering geweest. Natuurlijk besteedden handboeken politieke geschiedenis aandacht aan '1917', markeerden onderwijshistorici de pacificatie als de bekroning van de Schoolstrijd en legden sociologen een verband tussen de Pacificatie en de verzuiling, maar totaalstudies over het hele traject vanuit de gezichtspunten van de verschillende politieke stromingen en over de doorwerking zijn er niet, al is in de biografie van Cort van der Linden het concentratiepunt van de onderhandelingen te vinden.¹

De vraag naar het belang van '1917' komt in alle bijdragen aan de orde. Friso Wielenga plaatst kritische kanttekeningen bij de invloedrijke theorie van politicoloog Arend Lijphart die 1917 als de bakermat van en model voor de Nederlandse pacificatiedemocratie bestempelde. Wielenga gaat in vijf perioden na hoe de politieke spelregels van dit model al of niet nageleefd werden en of die voor de voorspelde (in)stabiliteit zorgden. Die spelregels waren niet pas in 1917 uitgevonden en konden niet het gevolg zijn van de verzuiling, de zichzelf versterkende concentratie van organisaties binnen levensbeschouwelijke groepen gelijkgezinden. Wielenga constateert wel continuïteit in de omgang met politieke diversiteit, maar geen toenemende stabiliteit van de kabinetten, met als uitzondering de kabinetten in de periode 1945-1963.

Voor de katholieke politieke formatie was 1917 meer dan een tussenstation. Alexander van Kessel toont aan hoe katholieke politici zich in de onderhandelingen opstelden en in 1917 in het centrum van de macht terechtkwamen – een positie die ze in de daarop volgende zestig jaar behielden. Katholieke politici bevonden zich niet in de voorhoede van de kieskwestie, want onder hen leefde grote weerstand tegen het individualistische ideaal van het algemeen kiesrecht. Ze liepen ook niet voorop in de schoolstrijd, al wensten ze wel gelijke rechten voor katholieke scholen en werkten ze daartoe nauw met de protestantse partijen samen. Dankzij de groei van de katholieke Kamerclub in aantal en in diversiteit en de toenemende impuls om via overheidsbeleid in te grijpen in de samenleving beleid werd hun aandeel in de confessionele vertegenwoordiging groter dan het protestantse. Omdat de katholieke politici niet al te expliciet een beroep deden op principes vanwege de grote interne verschillen, en ze bereid waren constructief te onderhandelen, sloegen ze een begaanbare brug voor het sluiten van compromissen en werden ze zo tot de winnaars van het onderhandelingsproces, ook al hadden ze dat zelf nog nauwelijks in de gaten. Na de overgang van districtenstelsel naar evenredige vertegenwoordiging, de uitoefening van het algemeen kiesrecht met een opkomstplicht en de impuls die de beslechting van de schoolstrijd aan het (katholieke) onderwijs gaf, stoomden de katholieken in korte tijd een breed inzetbaar kader klaar.

Wielenga en Van Kessel komen tot de conclusie dat ‘1917’ geen fluwelen revolutie was waardoor Nederland een nieuw tijdperk binnenstapte, maar wel een scharnier vormde voor de overlegdemocratie die zo in een gevarieerd landschap naar evenwichtige politiek afwisseling van de wacht kon groeien. De wissel naar deze uitkomst was al in 1887 genomen toen het kabinet-Mackay de deur naar overheids-subsidies voor bijzondere scholen open zette en het kiesrecht zo sterk verruimde dat uitsluiting van een steeds kleiner wordende groep steeds moeilijker was vol te houden. De verantwoordelijke politici toonden aan dat ze gevoel hadden voor de roep om meer politieke invloed en gelijke rechten voor de burgers en goed hadden ingeschat wat politiek haalbaar was.

Vervolgens moest het compromis zich bewijzen door tevredenheid over de uitkomst en de uitwerking. Hier komt de vraag aan de orde of winst en verlies evenredig waren verdeeld, zowel op korte als lange ter-

mijn. In recente publieke debatten die de overheidsfinanciering van bijzonder onderwijs ter discussie stellen (maar nooit het algemeen kiesrecht) wordt de uitkomst voorgesteld als een (te) grote overwinning voor de christelijke partijen ten koste van de niet-confessionele partijen, vaak gevolgd door het argument dat nu de verzuiling voorbij is het subsidiëren van bijzondere scholen gestaakt moet worden omdat dat segregatie in de hand zou werken.² Dit beeld klopt maar ten dele. Patrick van Schie, directeur van de Teldersstichting, onderwerpt de motieven van de liberale fractie en de gevolgen voor hun politieke lijn aan een nader onderzoek. Hij concludeert dat het onderhandelingsresultaat voor de liberale Kamerleden teleurstellend was, niet alleen omdat ze het openbaar onderwijs als standaard moesten inleveren en geen algemeen vrouwenkiesrecht binnensleepten, maar omdat een aantal belangrijke doelen buiten de onderhandelingen bleven. Hun voornaamste winst was dat ze het proces van democratisering af konden ronden door algemeen mannenkiesrecht als kernpunt vast te houden.

Voor de sociaaldemocraten was de uitkomst nog gunstiger. Kors Vischer legt uit hoe SDAP-leider Pieter Jelles Troelstra de grote winnaar werd van de Pacificatie. Het algemeen kiesrecht was zijn grootste wens, maar hij was ook voorstander van financiële gelijkstelling van bijzonder onderwijs. Dat laatste leek vreemd omdat de christelijke scholen niet het meest sympathiek stonden tegenover het socialisme, maar dat was het niet, omdat Troelstra de voordelen van bijzonder onderwijs inzag. Zo kon hij ook voor de eigen groep, vooral voor leerkrachten die uit het openbaar onderwijs geweerd werden, meer ruimte voor alternatieven opeisen. Als bijkomend voordeel maakte de oplossing van de onderwijskwestie energie vrij om confessionele arbeiders te bewegen hun sociaaleconomische speerpunten te steunen.

De groei van de confessionele partijen ging niet vanzelf, zoals Harm Kaal aantoonde. Een onvoorzien politiek effect voor de confessionele partijen, en vooral de katholieken, was dat ze zich door de nieuwe Kieswet nationaal moesten organiseren en zich meer moesten inspannen om kiezers uit alle geledingen aan zich te binden. Dat begon gelijk met de (tijdelijke) impuls om door voorlichting aan vrouwen hen te mobiliseren, ook al bleef de politiek nog zeker veertig jaar een bijna exclusief mannendomein.

Op het eerste gezicht hadden vrouwen het minste baat bij de uit-

komst van de Pacificatie omdat ze leken te worden afgescheept met het passieve kiesrecht. Margit van der Steen laat echter zien dat de betekenis van het passieve kiesrecht meer betekende dan de doorbraak van het actieve kiesrecht, dat maar weinig veranderde aan de partijpolitieke machtsverhoudingen. Juist het passieve kiesrecht, dat als een troostprijs werd gezien, had belangrijke gevolgen. Vrouwen werden nu zichtbaar in de vertegenwoordigende organen en toonden daar aan dat zij wel degelijk verantwoorde keuzes konden maken en besluiten konden nemen. De term passief kiesrecht riep sterke associaties op met de toenmalige aansporingen aan vrouwen om niet te actief buitenshuis te worden, die vooral uit confessionele hoek kwamen. Zo ontstond het beeld dat het actieve kiesrecht belangrijker was dan het passieve en dat de doorbraak voor vrouwen niet in 1917, maar pas in 1922 plaatsvond, toen vrouwen voor het eerst naar de stembus mochten. Deze gedachtegang doet echter het eerste cohort gekozen vrouwen tekort. Natuurlijk was het aantal betrokken vrouwen veel groter in 1922 dan in 1917, maar de eerste vrouwelijke vertegenwoordigers waren zeer actief en legden alleen al door hun aanwezigheid een aantal ongerijmdheden in de beperking van vrouwenrechten bloot. Deze eerste lichting politieke vrouwen gaf vorm aan nieuwe politieke taken en zetten door hun interventies ook andere maatschappelijke beperking op losse schroeven.

Hoewel ze achteraf de grote winnaars van de Pacificatie bleken te zijn, stonden de confessionelen aanvankelijk niet te jubelen over het bereikte resultaat. George Harinck laat zien dat vooral de anti-revolutionairen het algemeen kiesrecht beschouwden als een knieval voor de idealen van de Franse Revolutie, die ze nu juist bestreden. Enige ironie is er te vinden in het feit dat het algemeen kiesrecht de confessionelen in staat stelden om het oude ideaal om het land te kerstenen te realiseren, maar dat ze daarin juist terughoudender werden. De representatieve vertegenwoordiging als vervanging van het districtenstelsel maakte de geïnstitutionaliseerde politieke rivaliteit met een stelselmatige antithetische houding onmogelijk en lanceerde samenwerking als de nieuwe norm. Confessionelen begonnen zich op te werpen als verdedigers van het ingerichte politieke stelsel als bastion tegen totalitaire verleidingen als communisme en nationaalsocialisme. Ze identificeerden zich steeds meer met de nationale invulling van het politiek bestel die hun vroegere politieke tegenstanders propageerden.

Dit perspectief herstelt '1917' als markering van de integrerende potentie in het politieke systeem.³

Een vergelijking met België, waarmee sterke overeenkomsten in de politieke zuilorganisatie en in het moment van losbarsten van de schoolstrijd te vinden was vlak voor 1880, toont aan dat de Nederlandse situatie veel gunstiger was voor het bereiken van deze overeenkomst. Die vergelijking maakt Jeffrey Tyssens. Waar tijdens de Eerste Wereldoorlog de politieke kampen in het neutrale Nederland naar elkaar toe gedreven werden, was dat in het strijdtoneel van België niet mogelijk. Ook de politieke verhoudingen in België verschilden drastisch van die in Nederland. De dominantie van de katholieken maakte de tegenstelling met antiklerikale liberalen en sociaaldemocraten veel scherper dan in Nederland. De kerk stelde zich veel defensiever op. Nationaal gezien trokken de Belgische sociaaldemocraten en liberalen aan het kortste eind en kreeg de 'schooloorlog' een vervolg in de tweede helft in de jaren vijftig. Pas in 1958 werd die besloten met een soortgelijk compromis als in Nederland. Dit toont aan dat de timing afhankelijk was van de politieke verhoudingen.

Deze vergelijking brengt ons tot de staatsrechtelijke en bestendige politieke relevantie van de Pacificatie. Ernst Hirsch Ballin duidt 1917 wel aan als een omslagpunt omdat er toen een einde kwam aan de stelselmatige uitsluiting van een deel van de bevolking, ook al was dit proces al decennia aan de gang. Hij wijst ook op het minst betwiste deel, het afschaffen van het districtenstelsel, als verankering van de noodzaak om met andere minderheidsgroepen acceptabele compromissen te sluiten.

De grondige analyse van de motieven en de onderhandelingen rond de grondwetwijziging van 1917 laat zien dat de pacificatie een constitutioneel hoogstandje was en als uitkomst paste in een geleidelijk politiek groeiproces naar een overlegdemocratie. Zo konden aanvankelijke winnaars (de liberalen) spoedig daarna electorale verliezers worden om ten slotte ook weer samen met de andere politieke stromingen met voldoening terug te kijken op een geslaagde poging om nationale samenhang te creëren uit diverse overtuigingen. De Pacificatie van 1917 wordt dan ook terecht als een mijlpaal in de Nederlandse geschiedenis herdacht.

Noten

1. Enkele voorbeelden: Remieg Aerts, Herman de Liagre Böhl, Piet de Rooy en Henk te Velde, *Land van kleine gebaren: een politieke geschiedenis van Nederland 1780-2012* (Amsterdam 2013) 201-205. George Harinck en Gerrit Schutte (red.), *De school met de bijbel. Christelijk onderwijs in de negentiende eeuw*. Jaarboek voor de geschiedenis van het Nederlands Protestantisme na 1800 14 (Zoetermeer 2006). Jos Gielen, P.H. van Gorkum, J.P. Kruijt, *Pacificatie en de zuilen* (Meppel 1965). Johan den Hertog, *Cort van der Linden (1846-1935). Minister-president in oorlogstijd. Een politieke biografie* (Amsterdam 2007) 311-402, met name 395-402.
2. C.E.H.J. Verhoef, *Inperking vrijheid van onderwijs. De maatschappelijke noodzaak tot herziening van artikel 23 van de grondwet* (Soesterberg 2015) en de debatten die daarover gevoerd werden. 'Stop subsidie aan religieuze scholen,' *Trouw*, 5 maart 2002; <https://joop.bnnvara.nl/opinies/tijd-dat-we-de-segregatie-in-het-onderwijs-een-halt-toeroepen> en <https://joop.bnnvara.nl/opinies/weg-met-het-bijzonder-onderwijs> (bezocht op 19 oktober 2018), 'GroenLinks wil einde aan vrijheid van onderwijs,' *de Volkskrant*, 17 december 2016.
3. Nogal wat confessionele politici in de jaren dertig koketteerden juist met autoritaire staatsopvattingen. Pas aan het einde van de Tweede Wereldoorlog verzoende het Vaticaan zich met de democratie.

Op 29 november 1917 stemde de Eerste Kamer voor een grondwetswijziging die bekendstaat als de Pacificatie. Hiermee werden twee slepende politieke problemen opgelost: de rechterzijde – de christelijke partijen – verkreeg de algehele gelijkberechtiging van openbaar en bijzonder lager en middelbaar onderwijs, en de linkerzijde het algemeen mannenkiesrecht. Was dit een hoogstandje in het sluiten van politieke compromissen, of was het de logische uitkomst van een geleidelijk politiek proces? En waren er naast winnaars ook verliezers? Wat bijvoorbeeld te denken van een ander politiek desideratum: het actief vrouwenkiesrecht? En hoe verliep de strijd over deze zaken bij onze Zuiderburen? De artikelen in deze bundel analyseren de motieven en de strijd achter de grondwetswijziging van 1917 en benoemen de blijvende gevolgen van deze Pacificatie voor de Nederlandse politiek.

Met bijdragen van George Harinck, Ernst Hirsch Ballin, Harm Kaal, Alexander van Kessel, Hans Krabbendam, Patrick van Schie, Margit van der Steen, Jeffrey Tyssens, Kors Visscher en Friso Wielenga.



KokBeekencentrum.nl
UITGEVERS | UTRECHT

NUR 697 / 700



9 789021 170664