

‘De Tweede Kamerleden en de regering moeten ons als volwassenen beschouwen.’

Verzoekschriften aan de Tweede Kamer tijdens de jaren 1960

Vincent van de Griend

Abstract

‘Parliament and government should regard us as adults.’ Petitioning the Dutch parliament during the 1960s

In contrast to petitioning in the Netherlands during the nineteenth century, petitioning after 1945 has received little attention. This article explores the perception of petitioning among supplicants and politicians by presenting a case study of requests addressed to the House of Representatives during the 1960s. It argues that different views of what was reasonable caused disagreement over the role of petitioning. Supplicants interpreted the right to petition as an invitation by the parliament to take part in political discussions. However, MPs both in and outside the parliamentary petitions committee appeared ambivalent, seeming to appreciate popular input but also paternalistically questioning this form of participation. This tension, rooted in the way citizens addressed the assembly, provoked debate on the role of the Ombudsman. By showing that petitioning influenced parliamentary procedures, this article re-evaluates the impact of petitioning on postwar parliamentary politics.

Keywords: petitions, political representation, political letter writing, political history, post-war history of the Netherlands

Inleiding

In een interview voor *De Groene Amsterdammer* in 2004 stelde historicus James Kennedy dat Nederland – in het bijzonder de geschiedwetenschap – ‘zijn burgers niet kent’.¹ Deze bewering was weinig opvallend gezien het moment waarop het vraagesprek plaatsvond. Enkele jaren eerder hadden de

aanslagen in Amerika een eind gemaakt aan het onwankelbare geloof in de internationale triomf van de liberale democratie. Bovendien werd in Nederland de representatieve democratie uitgedaagd door de plotselinge opkomst van het populisme onder leiding van Pim Fortuyn en kort daarna Geert Wilders. Om de impact van deze ontwikkelingen op de naoorlogse politieke cultuur te kunnen duiden, achtte Kennedy het noodzakelijk om de historische veranderingen in de politieke sentimenten en opvattingen van gewone burgers te bestuderen: ‘Historici hebben zich tot nu toe vooral beziggehouden met

¹ Mijn dank gaat uit naar Harm Kaal, de anonieme referenten en de redactie voor hun constructieve commentaren op eerdere versies van dit artikel. Ook wil ik Wessel van Oirschot en Zoye Provoost bedanken voor hun hulp bij het zoeken van bijpassende afbeeldingen.

een betrekkelijk klein percentage van de bevolking. De eigentijdse geschiedschrijving dacht te veel in organisatorische kaders. [...] Maar die andere realiteit is zo wel buiten beschouwing gebleven.²

In de geschiedschrijving over parlementaire democratieën in binnen- en buitenland bestaat wel aandacht voor de veranderende culturele en retorische praktijken waarmee politici en politieke partijen in de twintigste eeuw een verbinding met kiezers probeerden te realiseren.³ Politieke representatie wordt in dit soort studies uitdrukkelijk niet uitgelegd als een statische band tussen kiezers en politieke instituties, maar de nadruk ligt vaak op het handelen van politieke vertegenwoordigers. Het parlement is weliswaar een minigemeenschap van vertegenwoordigers, bestuurders en ambtenaren met een sterk eigen cultuur, maar vanuit dit perspectief lijkt betekenisvolle interactie tussen burgers en parlementariërs beperkt te zijn gebleven tot verkiezingen en publieke massademonstraties.⁴ Dit wordt nog versterkt door politiek- en mediahistorisch onderzoek, waarin de verschillende manieren worden behandeld waarop politici en media zich tot elkaar verhouden.⁵ Burgers verschijnen

hierin uitsluitend als een publiek dat de politiek bekijkt door de frames die het via media krijgt aangereikt.

Geschriften die vanuit de bevolking aan het parlement werden gericht, bieden een mogelijkheid om politieke interacties ook 'van onderaf' in beeld te brengen.⁶ Verzoekschriften en petitieën worden hier gedefinieerd als een verzoek van één persoon (hierna aangeduid als verzoekschrift) of meer personen (hierna aangeduid als petitie of massapetitie), gericht aan een politieke autoriteit.⁷ Deze vorm van geschreven correspondentie wordt echter beschouwd als een 'marginale kwestie' binnen het politieke bestel van Nederland na 1945.⁸ Illustratief is dat de commissie voor de verzoekschriften, de vaste commissie van de Tweede Kamer die ingekomen klachten en vragen over overheidsbesluiten behandelt, in de uitgebreide studie van Carla Hoetink naar de parlementaire cultuur in Nederland slechts in een voetnoot genoemd wordt.⁹

Dit staat in schril contrast met het recente onderzoek van historici naar petitiepraktijken in West-Europa tijdens de vroegmoderne

2 Hubert Smeets, 'Interview James Kennedy. Nederland kent zijn burgers niet,' *De Groene Amsterdammer* 51 (2004): <https://www.groene.nl/artikel/nederland-kent-zijn-burgers-niet>.

3 Zie bijvoorbeeld: Jon Lawrence, *Speaking for the people. Party, language and popular politics in England, 1867-1914* (Cambridge 1998); Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl* (Amsterdam 2002).

4 Remieg Aerts e.a. eds., *In dit huis. Twee eeuwen Tweede Kamer* (Amsterdam 2015). Zie echter Remieg Aerts e.a. eds., *The ideal of parliament in Europe since 1800* (Londen 2019).

5 Karel Brants en Philip van Praag, 'Signs of media logic. Half a century of political communications in the Netherlands,' *Javnost/The public* 13.1 (2006) 25-40.

6 Marnix Beyen, 'Deserters, draft evaders and deputies. Or how parliamentary history can contribute to subaltern history and vice-versa,' *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis* 46.1 (2016) 40-61; Harm Kaal en Vincent van de Griend, 'Postwar popular politics. Integrating the voice of the people in postwar political history', in: Harm Kaal en Danielle Slootjes eds., *New perspectives on power and political representation from ancient history to the present day. Repertoires of representation* (Leiden 2019) 124-143.

7 Lex Heerma van Voss, 'Introduction', in: Lex Heerma van Voss ed., *Petitions in social history* (Cambridge 2002) 1-10, aldaar 1.

8 Jacques Bosmans, 'J. Talsma, Vijf historische en rechtshistorische studies over het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk. Nederland, 1795-1983', *BMGN* 106.3 (1991) 496-8; Marije Willems, "'Effect petitieën op politiek is nul'", *NRC Handelsblad*, 16-10-2007.

9 Carla Hoetink, *Macht der gewoonte. Regels en rituelen in de Tweede Kamer na 1945* (Nijmegen 2018) 311.

tijd en de negentiende eeuw.¹⁰ Daarin worden armenbrieven, verzoekschriften en massapetities bestudeerd als tastbare uitingen van het abstracte vormingsproces van politieke relaties op basis van wederkerigheid die kenmerkend waren voor de toenmalige standenpolitiek. Via verzoekschriften maakten personen zonder formele politieke rechten aanspraak op de invloed van bestuurders ten behoeve van hun belang in ruil voor politieke steun, legitimiteit en sociaal aanzien. Het gebruik van verzoekschriften lijkt vanwege dit cliëntelistische aspect onlosmakelijk verbonden met de vroegmoderne en negentiende-eeuwse politieke cultuur van eerbetoon (*politics of deference*) en beperkte openbaarheid met weinig ruimte voor een actieve rol voor de ‘gewone bevolking’ in het politieke leven.¹¹ Dit verklaart mogelijk waarom historici minder aandacht hebben besteed aan deze vorm van politieke communicatie in de moderne tijd.¹² In de moderne, democratische politiek is openbaarheid juist een groot goed en geven burgers op allerlei manieren vorm aan ‘actief burgerschap’, onder meer via politieke organisatievorming en collectieve actievormen.¹³ Het onderzoek

naar vroegmoderne petitiepraktijken wijst er echter juist op dat verzoekschriften ook een politiserend effect konden hebben: adressanten slaagden erin om het publieke debat en de politieke agenda te beïnvloeden.¹⁴

Dit roept de vraag op naar de betekenis van verzoekschriften in de Nederlandse politiek na 1945: werd het adresseren van de Kamer door gebruikers en ontvangers slechts gezien als een middel voor burgers om stoom af te blazen, zonder consequenties voor de politieke status quo, ofwel als een instrument dat burgers tot hun beschikking hadden om daadwerkelijk politieke invloed uit te oefenen? Om een antwoord te vinden op deze vraag wordt in dit artikel een selectie van 78 adressen geanalyseerd die tussen 1960 en 1970 werden behandeld door de commissie voor de verzoekschriften van de Tweede Kamer.¹⁵ Vanwege de functie van de commissie – het aan de Kamer rapporteren over binnengekomen klachten over (vermeend) onrechtmatig overheidshandelen – ligt de nadruk op verzoekschriften en bezwaren van individuele burgers. Het onderzoeksmateriaal bestaat uit vijf losse verzoekschriften uit elk parlementair zittingsjaar tussen 1960 en 1970. Daarnaast zijn in het onderzoek nog eens 25 verzoekschriften opgenomen die gericht waren tegen de opheffing van de commerciële tv-zender REM in 1964. Hoewel dit soort ‘politieke’ petitities in theorie niet voor de verzoekschriftencommissie bestemd waren, bleek dit onderscheid in de praktijk minder eenduidig.

10 Maartje Janse, “What value should we attach to all those petitions?” Petition campaigns and the problem of legitimacy in the nineteenth-century Netherlands’, *Social science history* 43 (2019) 509-530; Jane Judge en Joris Oddens, ‘The greatest right of them all. The Dutch debate on the right to petition in the Netherlands from the Dutch republic to the Kingdom (c. 1750-1830)’, *European History Quarterly* 47 (2017) 634-56; Andreas Würzler, ‘Voices from among the “silent masses”. Humble petitions and social conflicts in early modern central Europe’, *International Review of Social History* 46.9 (2001) 11-34.

11 Piet de Rooy, *Ons stipje op de waereldkaart. De politieke cultuur van Nederland in de negentiende en twintigste eeuw* (Amsterdam 2014) 109.

12 Heerma van Voss, ‘Introduction’, 5-6; Henry Miller, ‘Petitioning and demonstrating’, in: David Brown e.a. eds., *The Oxford handbook of modern British political history, 1800-2000* (Oxford 2018) 452-468, aldaar 453.

13 Henk te Velde en Maartje Janse eds., *Organizing democracy. Reflections on the rise of political organizations*

in the nineteenth century (Basingstoke 2017).

14 Zie bijvoorbeeld: Joris van den Tol, ‘Kondschappen. Lobbyen in de zeventiende-eeuwse Republiek via petitities, publieke opinie en persoonlijke relaties’, *Tijdschrift voor Geschiedenis* 131.3 (2018) 431-452.

15 Een deel van het bronnenmateriaal was tijdens het onderzoek beperkt openbaar. Vanuit privacyoverwegingen is ervoor gekozen om in de bronverwijzing de initialen van de adressanten aan te houden in samenhang met het inventarisnummer en briefdatum.

In de onderzochte periode groeide onder politiek-bestuurlijke elites en commentatoren binnen en buiten de Tweede Kamer het idee dat burgers zich dreigden af te wenden van de politiek. Volgens hen was dit te wijten aan de afstandelijke politieke stijl en ondoorzichtige manier van Haagse compromisvorming tijdens de wederopbouw in de jaren vijftig. De Nederlandse politiek moest 'met de tijd meegaan' om een gevreesde teloorgang van de parlementaire democratie te voorkomen. Daarom werd er gezocht naar nieuwe manieren om kiezers politiek betrokken en geïnteresseerd te houden, in het bijzonder de jongeren.¹⁶ Televisiedebatten maakten hun intrede, er werd geëxperimenteerd met nieuwe vormen van inspraak en politici verschenen in populaire mediarubrieken, waarbij hun persoonlijkheid en persoonlijke leven meer aandacht kregen. Niet het vertegenwoordigen van levensbeschouwelijke scheidslijnen in het parlement, maar het vertalen van politieke onderwerpen naar de leefwereld van 'gewone' burgers werd belangrijker gevonden in de taakopvatting van politici.¹⁷ Onduidelijk is echter of deze aannames van toenmalige politici parallel liepen met de opvattingen en verwachtingen van burgers. De bestudering van verzoekschriften aan het parlement kan helpen om beter inzicht te krijgen in hoe burgers na 1945 uitdrukking gaven aan hun opvattingen over politieke representatie en welke kennis zij hadden van het politieke bestel en van hun

positie daarbinnen. Bovendien is onderzoek naar de rol van verzoekschriften in deze periode nodig voor een kritische reflectie op de veronderstelling dat verzoekschriften in de Nederlandse naoorlogse politiek geen impact hadden.

Verzoekschriften en petitie als vensters op politieke representatie na 1945

De recente aandacht voor de bestudering van historische petitiepraktijken hangt nauw samen met nieuwe theorievorming over de werking van politieke representatie. Traditionele interpretaties stelden politieke representatie gelijk aan parlementaire vertegenwoordiging. Zo omschreef de Amerikaanse politicoloog Hanna Pitkin representatie in haar toonaangevende studie *The concept of representation* als: 'the making present *in some sense* of something which is nevertheless *not* present literary or in fact'.¹⁸ Vertegenwoordigers handelen en spreken namens welomschreven groepen burgers, omdat die in moderne democratieën onmogelijk allemaal in eigen persoon bij de politieke besluitvorming aanwezig kunnen zijn. De centrale vraag is dan hoe deze overdracht wordt vormgegeven en welke afspraken worden gemaakt om vertegenwoordigers ter verantwoording te kunnen roepen.¹⁹ Bijgevolg richt Pitkins benadering zich voornamelijk op de activiteiten van parlementaire vertegenwoordigers en op verkiezingen als de belangrijkste methode om vertegenwoordigers een politieke volmacht toe te kennen dan wel af te nemen.

Deze standaarddefinitie is in de afgelopen jaren bekritiseerd door verschillende politieke denkers zoals Michael Saward,

16 Anne Bos en Marij Leenders, 'Het parlement in beeld', in: Peter van der Heiden en Alexander van Kessel eds., *Rondom de Nacht van Schmelzer. De kabinetten-Marijnen, -Cals en -Zijlstra 1963-1967* (Amsterdam 2010) 51-83; James Kennedy, *Nieuw Babylon in aanbouw. Nederland in de jaren zestig* (Amsterdam 1995); Te Velde, *Stijlen van leiderschap*, 206-8.

17 Harm Kaal, 'Popular politicians. The interaction between politicians and popular culture in the Netherlands, 1950s-1980s', *Cultural and social history* 15.4 (2018) 595-616.

18 Hanna F. Pitkin, *The concept of representation* (Berkeley 1967) 8, originele cursivering.

19 Pitkin, *The concept of representation*, 209.



Televisiedebatten om kiezers bij de politiek te betrekken. Van links naar rechts: W. de Kort (KVP), J. de Quay (KVP), debatleider J. Boot, A. Vondeling (PvdA) en J. Suurhoff (PvdA) bij het eerste televisiedebat in Nederland. Nationaal Archief, Den Haag, Fotocollectie Anefo, 2.24.01.05, bestanddeelnr. 915-0437, fotograaf: Hugo van Gelderen, 16 april 1963

die wijzen op de performatieve dimensies van politieke representatie.²⁰ Zij stellen dat Pitkin datgene wat vertegenwoordigd wordt ten onrechte voorstelt als een onveranderlijke entiteit die voorafgaat aan de vertegenwoordiging. Politieke representatie is met andere woorden meer dan het opnieuw tegenwoordig maken van een vooraf gegeven achterban door middel van parlementaire afgevaardigden. Volgens Saward behelst representatie daarentegen het in het leven roepen van achterbanen door het maken van *representative claims*

20 Nadia Urbinati en Mark Warren, 'The concept of representation in contemporary political theory', *Annual Review of Political Science* 11 (2008) 387-412; Lisa Disch, 'The "constructivist turn" in democratic representation. A normative dead end?', *Constellations* 22.4 (2015) 487-99, aldaar 488.

(‘representatieve aanspraken’).²¹ Politici, politieke partijen en non-gouvernementele organisaties, evenals bewegingen zoals *Occupy*, maken representatieve claims als zij beweren voor een bepaalde zaak of groep te staan. Een dergelijke claim is volgens Saward succesvol wanneer (een deel van) het publiek zich in die voorstelling herkent en de representatie als zodanig accepteert.

Saward benadrukt dat het maken van representatieve aanspraken twee kanten op werkt.²² De claims zijn een soort uitnodiging aan een publiek om een bepaalde voorstelling van zaken (de representatie) aan te nemen. Politici maken deze aanspraken niet in een vacuüm, maar binnen een bepaalde historische context. Enerzijds vormen stijl,

21 Michael Saward, 'The representative claim', *Contemporary Political Theory* 5 (2006) 297-318, aldaar 302.

22 Ibidem, 304.

culturele voorkeuren en opvattingen de bouwstenen voor het maken van nieuwe aanspraken. Anderzijds bepalen opinies, verwachtingen en zelfrepresentaties onder het publiek mede welke aanspraken van zelfverklaarde representanten worden geaccepteerd en welke niet. Anders gezegd maken ook burgers representatieve claims die bestaan naast, in aanvulling op of in strijd met de 'officiële' claims van parlementaire vertegenwoordigers. De Franse filosoof Pierre Rosanvallon spreekt in dit verband van 'tegendemocratie' (*counter-democracy*): op allerlei verschillende manieren treden burgers in contact met politici om als het ware te onderhandelen over de onderlinge representatieve relaties.²³ Door de interactie tussen representanten en gerepresenteerden te bestuderen, kunnen we volgens Saward en Rosanvallon meer inzicht krijgen in de opvattingen over de manier waarop representatieve relaties gevormd behoren te worden en hoe dit door de tijd heen is veranderd.

Geschreven correspondentie tussen burgers en politieke vertegenwoordigers kan worden bestudeerd als een uiting van dit politieke onderhandelingsproces, ondanks hun persoonlijke en ogenschijnlijk alledaagse karakter. Recente onderzoeken naar burgerbrieven aan politici in de twintigste eeuw tonen aan dat dit mogelijk is met behulp van een kwalitatieve analyse. In de uiteenlopende studies zijn samengevat vier centrale onderzoeksvragen te onderscheiden. Allereerst worden praktische gegevens van de brieven onderzocht: wie schreven aan politici over welke onderwerpen? Deze vraag helpt om verschillende categorieën

en soorten brieven te onderscheiden.²⁴ Vervolgens worden formuleringen in de verschillende briefcategorieën meer in de diepte bestudeerd, in het bijzonder hoe burgers hun verzoek of commentaar legitimeerden, hoe zij zichzelf presenteerden en hoe zij hun verwachtingen van de politicus onder woorden brachten.²⁵ Zoals blijkt uit voorbeelden uit Nederland, Engeland en Amerika werd de manier waarop briefschrijvers zich tot de politiek verhielden sterk bemiddeld door berichtgeving en beeldvorming in de media, die al dan niet door politici zelf werd gecultiveerd.²⁶ Daarom belichten historici ook de invloed van media en berichtgeving op de brieven: naar welke media verwijzen briefschrijvers en nemen adressanten bepaalde woorden en beelden over? Tot slot ontleden historici hoe burgerbrieven door de politiek ontvangen werden, oftewel in hoeverre de inhoud van de brieven doorklonk in het parlementaire debat en het uiteindelijke politieke beleid.²⁷

24 Michaela Fenske, *Demokratie erschreiben. Bürgerbriefe und Petitionen als Medien politischer Kultur 1950-1974* (Frankfurt am Main, 2013).

25 Kaal en Van de Griend, 'Postwar popular politics', 124-143; Marnix Beyen, 'Clientelism and politicization. Direct interactions between deputies and "ordinary citizens" in France, ca. 1890-ca. 1940', *Temp* 8 (2014) 17-32; Karen Lauwers, *Negotiating the republic. Direct interactions between unorganized citizens and MPs in France, ca. 1900-1930s* (dissertatie, 2019).

26 Harm Kaal, 'The voice of the people. Communicative practices of popular political engagement in the Netherlands, 1950s-1960s', *Archiv für Sozialgeschichte* 58 (2018) 183-200; Bill Schwarz, 'The silent majority. How the private becomes political', in: Anna von der Goltz e.a. eds., *Inventing the silent majority in Western Europe and the United States. Conservatism in the 1960s and 1970s* (New York 2017) 147-171.

27 Harm-Peer Zimmermann, 'Lebenswelt und Politik. Bürgerbriefe an Helmut Schmidt 1982', in: P. Janich ed., *Humane Orientierungswissenschaft. Was leisten verschiedene Wissenschaftskulturen für das Verständnis menschlicher Lebenswelt* (Würzburg, 2008) 203-226, aldaar 208; Leila Sussmann, 'FDR and the White House Mail', *The Public Opinion Quarterly* 20.1 (1956) 5-16.

23 Pierre Rosanvallon, *Counter-democracy. Politics in an age of distrust*, Arthur Goldhammer vert. (Cambridge 2008) 290.

In de rest van dit artikel wordt de petitiepraktijk in de jaren zestig aan de hand van deze vragen geanalyseerd. Burgerbrieven aan individuele politici verschillen weliswaar van verzoekschriften aan de Tweede Kamer die aan meer formele regels gebonden zijn. Toch is het onderzoeksmateriaal inhoudelijk vergelijkbaar. Net als het schrijven van burgerbrieven bood het Nederlandse recht op petitioneren aan adressanten immers alle ruimte om zich in eigen bewoordingen tot ‘de politiek’ te richten. Andersom lag niet vast hoe de Tweede Kamer omging met de ingekomen stukken, omdat het grondwettelijk vastgelegde petitie recht daarover niets voorschreef. Bovengenoemde studies hebben laten zien dat de inhoud van burgerbrieven in verschillende West-Europese landen voor en tijdens de twintigste eeuw wist door te dringen tot politieke agenda’s en in de parlementaire optredens van politici. Omdat de brieven politici aanzetten om hun werkrouines, retoriek en agendapunten aan te passen, spreekt de Duitse historica Michaela Fenske zelfs van het ‘verstoringseffect’ van burgerbrieven.²⁸ Hieronder wordt echter aangetoond dat de invloed van het schrijven door burgers niet alleen kan worden afgelezen aan de mate waarin hun woorden weerklonken in de retoriek van het parlementaire debat of op de beleidsagenda’s. Uiteenlopende opvattingen over de betekenis van verzoekschriften konden ook leiden tot de aanpassing van de procedures voor het politieke debat.

Verzoekschriften en petitie in de jaren zestig: de praktijk

Geschreven correspondentie was tijdens de zestiger jaren nog altijd een veelgebruikt

contactmiddel tussen burgers en politici. In een onderzoek uit 1967 van de Nederlandse politicoloog Andries Hoogerwerf oordeelde iets meer dan de helft van de deelnemers (52 procent) dat het aanschrijven van een politicus een goede manier was om de politieke besluitvorming over een bepaald onderwerp te beïnvloeden.²⁹ Andersom konden brieven van burgers nog altijd rekenen op de belangstelling van de politiek. Het partijbureau van de Partij van de Arbeid introduceerde bijvoorbeeld een administratief systeem om het groeiende aantal burgerbrieven te verwerken en om ervoor te zorgen dat ze op het bureau van de juiste politieke experts terecht kwamen. Bovendien koos deze partij ervoor om brieven te beantwoorden met een persoonlijk schrijven in plaats van een standaardreactie. Om dit vol te kunnen houden, werd eind jaren zestig een extra medewerker aangenomen en de bestaande postadministratie geherstructureerd.³⁰

Ook het indienen en het ondertekenen van verzoekschriften aan de Tweede Kamer was populair. In het onderzoek van Hoogerwerf antwoordde 58 procent van de respondenten dat zij het ondertekenen van een petitie als betekenisvolle politieke actie beschouwden. De jaren zestig kenden inderdaad enkele opvallende georganiseerde massapetitities die uiteindelijk op het Binnenhof werden aangeboden, zoals tegen het aangekondigde huwelijk van de toenmalige kroonprinses Beatrix met de Duitse Claus von Amsberg in 1966 (ruim 65.000 handtekeningen) en voor kleinere klassen in het onderwijs in

²⁸ Michaela Fenske, *Demokratie erschreiben*, 21.

²⁹ Andries Hoogerwerf, ‘De Nederlandse staatsburger: toeschouwer of medespeler? Partijactiviteit en opvattingen over politieke participatie’, *Sociologische Gids* 14.5 (1967) 293-314, aldaar 299.

³⁰ Vincent van de Griend, ‘De pen van het volk. Welke rol vervulde de burgerbrief in het contact tussen de PvdA en haar kiezers tussen 1966 en 1971?’ (masterscriptie Radboud Universiteit Nijmegen, 2016) 23-4.

1968 (675.000 handtekeningen). Naast deze massapetities over actuele maatschappelijke problematiek ontving de Kamer jaarlijks een groot aantal individuele verzoekschriften die in handen werden gesteld van de commissie voor de verzoekschriften. In de jaren 1959-1961 piekte het aantal adressen dat de verzoekschriftencommissie behandelde tot ruim 460 stuks per jaar, een van de hoogste aantallen sinds het parlement haar werkzaamheden na de oorlog had hervat.³¹

Net als tegenwoordig gaf het grondwettelijke petitierecht in de zestiger jaren aan 'eenieder' de vrijheid om 'verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen'. Het stelde bovendien slechts enkele formele eisen aan de verzoeken: het schriftelijke verzoek moest een duidelijke vraag bevatten, ondertekend zijn door de adressant(en) en gaan over een onderwerp binnen de bevoegdheden van de Kamer. Bijgevolg loopt het bestudeerde materiaal sterk uiteen qua indiener, vorm en inhoud. De 78 verzoeken omvatten samen 131 bladzijdes, variërend van enkele handgeschreven pagina's en briefkaarten tot getypte stukken van meer dan tien bladzijdes. De open formulering 'schriftelijk verzoek' bood bovendien ruimte aan de indieners om hun betoog naar eigen inzicht kracht bij te zetten. Zo voegde men krantenknipsels toe en krabbelde een zuivelhandelaar zijn verzoek om schadevergoeding op de achterzijde van een margarinewikkel.³² 52 verzoeken

werden ingediend door een man, 11 stuks door een vrouw. Van de adressanten kwamen 31 personen uit een van de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag of Utrecht), 17 personen uit een provincie-stad zoals Arnhem of 's-Hertogenbosch en 23 uit een dorp of van het platteland. 2 verzoeken kwamen van Nederlandstalige adressanten in het buitenland (Indonesië en de Verenigde Staten), die eerder in dienst van de Nederlandse staat hadden gewerkt.³³ De meesten dienden hun verzoekschrift zelf in, slechts in een enkel geval schreef een advocaat of gevolmachtigde namens een cliënt of familielid.³⁴ 10 briefschrijvers gaven aan dat zij hun verzoek (eerder) ook aan andere bewindslieden of de koningin hadden gestuurd of gingen sturen.

Van de indieners noemden bijna uitsluitend ouderen hun leeftijd: 17 indieners waren ouder dan 50 jaar of beschreven zichzelf als 'bejaard', 'oud' of 'gepensioneerd'.³⁵ De hoogst genoemde leeftijd was 80 jaar, de jongste 33 jaar.³⁶ Een derde van de onderzochte verzoeken werd ingestuurd door pensioengerechtigden, afgezwaaide (KNIL-)militairen, weduwes, 'invaliden' en gedetineerden – zo blijkt uit zelfbeschrijvingen. Veel indieners behoorden dus niet tot de groep van jongeren en intellectuelen die geassocieerd zijn met

³¹ Register Verzoekschriften 1959-1960 Tweede Kamer, https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19591960/0000267295/1/pdf/SGD_19591960_0002485.pdf (geraadpleegd 14-6-2021); Register Verzoekschriften 1960-1961 Tweede Kamer, https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19601961/0000264470/1/pdf/SGD_19601961_0002645.pdf (geraadpleegd 14-6-2021).

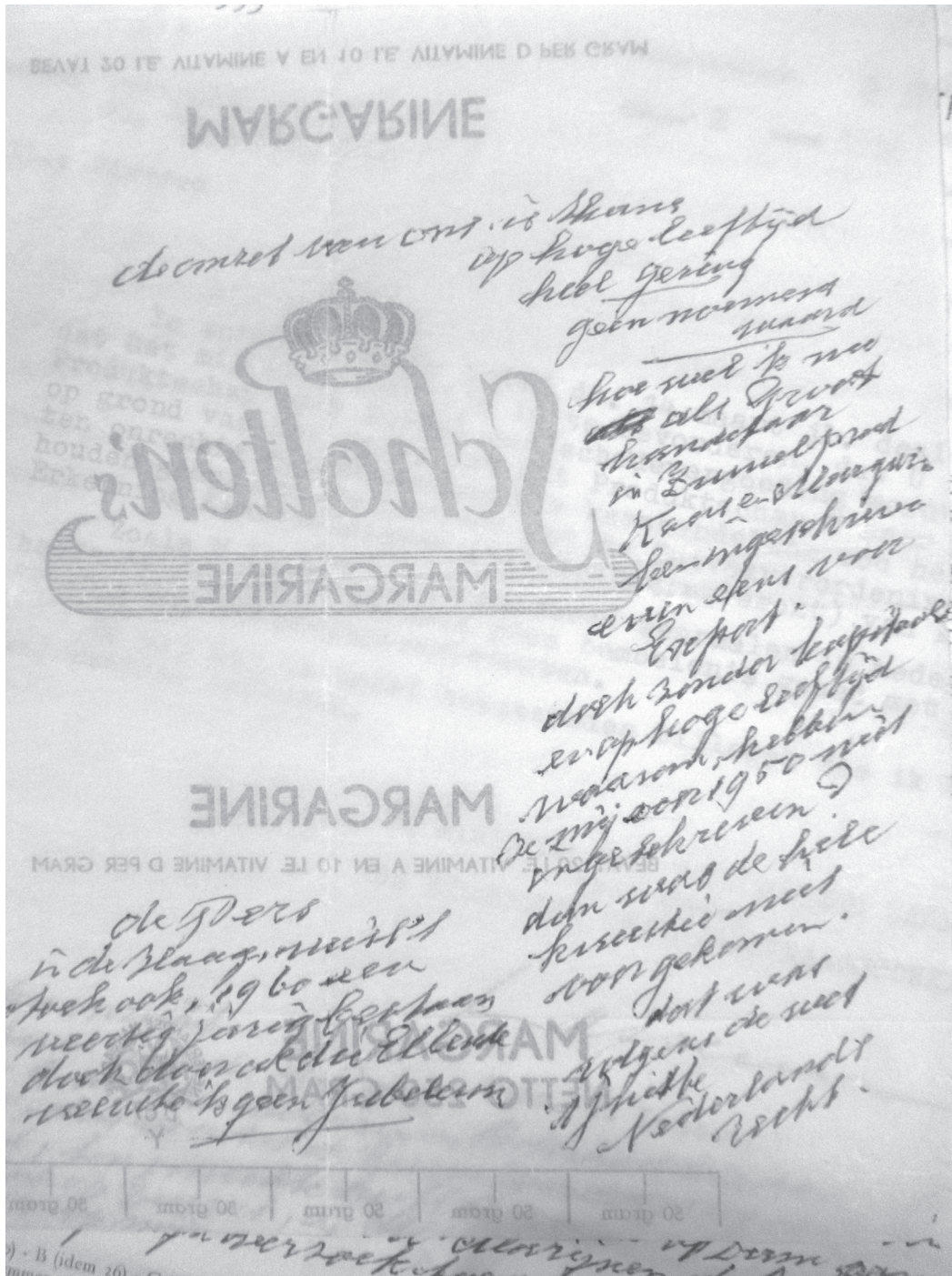
³² Nationaal Archief, Den Haag (NL-HaNA), Tweede Kamer der Staten-Generaal, nummer toegang 2.02.28, inventarisnummer 4472, brief van W.S., 3 mei 1963.

³³ NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4464, brief van R.S., 25 juli 1960; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4484, brief van L.K.S., 31 januari 1966.

³⁴ NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4464, brief van L.S. en P. van G., 20 september 1960; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4472, brief van L. de G., 24 april 1963.

³⁵ NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4484, brief van C.G.V. 13 juni 1967.

³⁶ NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4482, brief van H. de G. 20 april 1966; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4460, brief van W.S., 10 mei 1960.



Een ingediend verzoekschrift op de achterzijde van een boterverpakking.

Nationaal Archief, Den Haag, 2.02.28, inv.nr. 4472

het politieke activisme van de jaren zestig. In plaats daarvan gaat het om personen met een afstand tot het politieke centrum, die afhankelijk waren geworden van nieuwe overheidswetgeving, zoals de Algemene Ouderdomswet (AOW, 1957), de Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW, 1959) en de Wet op de Arbeidsongeschiktheid (WAO, 1966). Hun verzoeken of bezwaren hadden dan ook betrekking op zulke sociale wetgeving. Verder omvat het onderzochte materiaal nog persoonlijke verzoeken over bijvoorbeeld rechtshulp of rehabilitatie, belastingaangelegenheden of het toekennen van een verhuiskostenvergoeding. Naast deze categorie van persoonlijke verzoeken en bezwaren bestond ongeveer nog een derde uit individuele verzoeken over de politiek actuele 'anti-REM-wet'.

Legitimeringen en media

Individuele verzoekschriften met een persoonlijke hulpvraag of klacht vormden dus veruit de grootste categorie in de stukken van de commissie voor de verzoekschriften. Dit had deels te maken met de bepaling dat de commissie in principe belast was met de klachtenafhandeling van de Kamer. Interessanter is echter om te analyseren hoe rekestranten zélf hun verzoek legitimeerden. Om de Kamer tot actie aan te zetten, gebruikten de brieven schrijvers van persoonlijke verzoeken en bezwaren verschillende strategieën. In brieven aan politieke voormannen en partijen konden burgers refereren aan persoonlijke overeenkomsten met het leven van de politicus of aan het publieke imago van de partij, maar bij het aanschrijven van een politiek instituut als de Kamer was dit minder voor de hand liggend. Adressanten verwachtten desalniettemin dat hun verzoek 'van hart tot hart' door de

volksvertegenwoordiging 'niet alleen met het verstand maar ook met het hart' werd behandeld en dat 'met de mens rekening gehouden' werd.³⁷ De indieners schreven dan ook uitgebreid over hun persoonlijke omstandigheden om de Kamer te overtuigen van de noodzaak van hun verzoek.³⁸ Bovendien werd in deze brieven vaak benadrukt dat het parlement allereerst binnenlandse misstanden ter discussie moest stellen in plaats van andere landen te helpen of de les te lezen, want 'daarvoor hebben we toch bij de verkiezingen onze stem gegeven'.³⁹

Tegelijkertijd overstegen deze verzoeken het persoonlijke: adressanten verbonden hun situatie aan de lotgevallen van een grotere groep, waarvoor sociale wet- en regelgeving ontworpen kon worden, en daarmee werd het dus een zaak van de Kamer. Een Amsterdamse weduwe stelde bijvoorbeeld in haar rekest voor betere financiële regelingen voor weduwen dat '[a]l de argumenten die aangevoerd zijn om de positie van de gehuwde werkende vrouw te verbeteren, ook [gelden], zo niet nog meer, voor de weduwe met een gezin'.⁴⁰ Ook in de toonzetting probeerden de brieven schrijvers de afstand tussen hun leefwereld en de Kamer te overbruggen. Niet

37 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4484, brief van L.K.S., 31 januari 1966; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4468, brief van E.B., 20 november 1961; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4482, brief van T.B.-H., 19 april 1966.

38 Bijvoorbeeld: NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4460, brief van W.S., 10 mei 1960; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4468, brief van A.B., 19 november 1961; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4490, brief van C.G.V., 13 juni 1967.

39 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4480, brief van J.L.-P., 1965 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4482, brief van T.B.-H., 19 april 1966.

40 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4468, brief van C.B.D.-L., 12 november 1961.

zelden werd gekozen voor formele taal en werden verzoeken opgesteld in de trant van Kamer moties: ‘Ondergetekende X, stellende dat [...], van mening dat [...], redenen waarom ondergetekende verzoekt [...], et cetera. Dit format werd waarschijnlijk ontleend aan vergelijkbare officiële documenten, waar adressanten al eerder mee in aanraking waren geweest. De media speelde hierbij een belangrijke informerende rol. Onder meer in krantenberichten en in televisieprogramma's zoals *Brandpunt* werd gewezen op het petitie recht en op de mogelijkheden om de Kamer per brief te benaderen.⁴¹ Daarnaast kregen sommigen hulp bij het opstellen van hun verzoek, bijvoorbeeld van medewerkers van wetswinkels.⁴²

Van een andere orde zijn de brieven over actuele politiek-maatschappelijke onderwerpen die binnenkwamen bij de Tweede Kamer. Illustratief voor deze brieven zijn bijvoorbeeld de verzoekschriften tegen de ‘Wet installaties continentaal plat’ van het kabinet-Marijnen in 1964, ook wel de ‘anti-REM-wet’ genoemd. De Reclame Exploitatie Maatschappij (REM) was opgericht om de eerste commerciële televisiezender, TV Noordzee, in Nederland aan te bieden. In het verzuilde omroepenbestel was commerciële televisie verboden: op televisietoestellen was één net te ontvangen, waarvan de zendtijd was verdeeld over de verschillende omroepen. Om het verbod te ontduiken, werd TV Noordzee uitgezonden vanaf een zendeiland net buiten de Nederlandse territoriale wateren. Omdat de zender het kwetsbare omroepenbestel van de zuilen bedreigde, ontwierp minister van Justitie, Ynse Scholten, de wet Continentaal Plat, waarmee het

zendeiland weer op Nederlands grondgebied kwam te liggen. Na steun in de Kamer werd de wet aangenomen en op 17 december 1964 werd de zender ontmanteld.

Vanwege de populariteit van de zender stuitte het besluit echter op onbegrip onder de bevolking. Voorstanders van de zender uitten hun onvrede onder meer in de opinierubrieken van *De Telegraaf*. Een anonieme persoon uit Bussum riep bijvoorbeeld op tot ‘een lawine van brieven’ aan de Kamer met het verzoek om TV Noordzee ‘een plaatsje op het vasteland te gunnen’.⁴³ In de dagen daarna ontving de Kamer 25 afzonderlijke verzoekschriften tegen de wet – alsnog goed voor ongeveer vijftien procent van het totale aantal ingekomen stukken dat de verzoekschriftencommissie voor dat jaar registreerde.⁴⁴ Dat veel *Telegraaf*-lezers werden gemobiliseerd, blijkt uit de woordkeuze die in een aantal verzoekschriften (grotendeels) overeenkwam met de oproep in die krant.⁴⁵ Bovendien reageerden de adressanten met dezelfde afkeuring als die in de krant te lezen was geweest: ‘[ik] wens in de besteding van mijn eigen verdiende gelden geen overheidsbemoeyenis’, aldus een Arnhemmer.⁴⁶

Het opheffen van de populaire zender bewees volgens adressanten dat de vertegenwoordigers van de politieke zuilen de voeling met de gewone bevolking verloren hadden. Een Haagse rekestrant

43 *De Telegraaf*, ‘Lezers schrijven over de REM’, 3 juli 1964; *De Telegraaf*, ‘Schrijf aan Kamer!’, 5 september 1964.

44 Register Verzoekschriften 1964-1965 Tweede Kamer, https://repository.overheid.nl/frbr/sgd/19641965/0000251992/1/pdf/SGD_19641965_0002819.pdf, (geraadpleegd 14-6-2021).

45 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4478, brief van Th.R., 6 september 1964; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4478, brief van A.M.C. de J.-K., 6 september 1964; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4478, brief van J.L.P. van M., 7 september 1964.

46 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4478, brief van T.B.K., 10 september 1964.

41 *Leeuwarder Courant*, ingezonden brief, 4 december 1969; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4472, brief van D. van D., 18 april 1963.

42 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4463, brief van C.J.J., 12 september 1960.

uite zich 'bezorgd' over 'een steeds verdere inperking van de vrijheden van individu en samenleving door een opeenstapeling van verboden [en] een voortdurend verder gaande reglementering'.⁴⁷ Zijn bezwaar zou staan voor een grote groep 'latente inwoners' die niet gehoord werd in het parlement. In een ander schrijven vroeg een zelfverkleerde VVD'er zich af: 'Wie en wat vertegenwoordigt U toch in de 2de Kamer? De Kamer dient toch een afspiegeling te zijn van de wensen van het volk?'⁴⁸ En een bezwaarmaker uit Amstelveen die de gesloten besluitvorming bekritiseerde, voegde hieraan toe dat 'het volk' niet gevraagd werd 'of zij het hiermee eens is – maar wij slikken het allemaal'.⁴⁹

De kritiek in de verzoeken tegen de REM-wet lijkt sterk op het geluid dat in die dagen werd vertolkt door de rechts-populistische politicus Hendrik Koekoek, voorman van de Boerenpartij. Volgens Koekoek werd er in bestuurlijk Den Haag voorbijgegaan aan de mening van burgers in het land. De politieke elite stond in zijn retoriek niet voor maar tegenover 'het volk' en werkte daarmee zelf opstandigheid in de hand. Daarentegen presenteerde Koekoek zich in publieke optredens doelbewust en in eenvoudige woorden als een buitenstaander van het platteland die in de politiek zat voor de belangen van de 'gewone' man.⁵⁰ Hij maakte zich populair bij conservatieven die zich ongehoord voelden, onder meer door het – in tegenstelling tot de

volkspartijen – op te nemen voor behoud van de commerciële REM.⁵¹

Het is typerend dat verschillende van deze adressanten in hun verzoekschriften expliciet verwezen naar het recht op petitie om hun onvrede kenbaar te maken.⁵² De grondwettelijke vrijheid om te petitioneren verschaftte hun klachten legitimiteit: het zendeiland was weliswaar illegaal geweest, maar aan deze uitoefening van een grondrecht kon de Kamer toch niet zomaar voorbijgaan, zo lijkt de retorische strekking van de verzoeken. Bovendien konden burgers vanuit de privésfeer en (gedeeltelijke) anonimiteit schrijven, wat kracht moest bijzetten aan het idee dat zij spraken namens een deel van de bevolking dat zich niet kenbaar maakte via buitenparlementaire acties. Ook vanuit andere politieke hoek werd het indienen van petitie en verzoeken opgevat als een goede manier om deel te nemen aan het publieke debat, zoals blijkt uit de manier waarop de Zeeuwse docent Karst Bouman in 1966 een massapetitie tegen de oorlog in Vietnam presenteerde.⁵³

Terwijl van deze petitieactie in het archief van de Tweede Kamer slechts vijf willekeurige steunbetuigingen zijn bewaard, biedt de uitgebreide verslaggeving over de massapetitie door de pers destijds een inkijsje in de verwachtingen van de toenmalige petitiebeweging. Naar aanleiding van een drukbezochte discussieavond in Vlissingen over de oorlog in Vietnam stuurde Bouman een telegram aan minister Luns om een debat over de Nederlandse houding ten aanzien van de oorlog

47 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4478, brief van P.C.H., 7 september 1964.

48 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4478, brief van G.D., zonder datum.

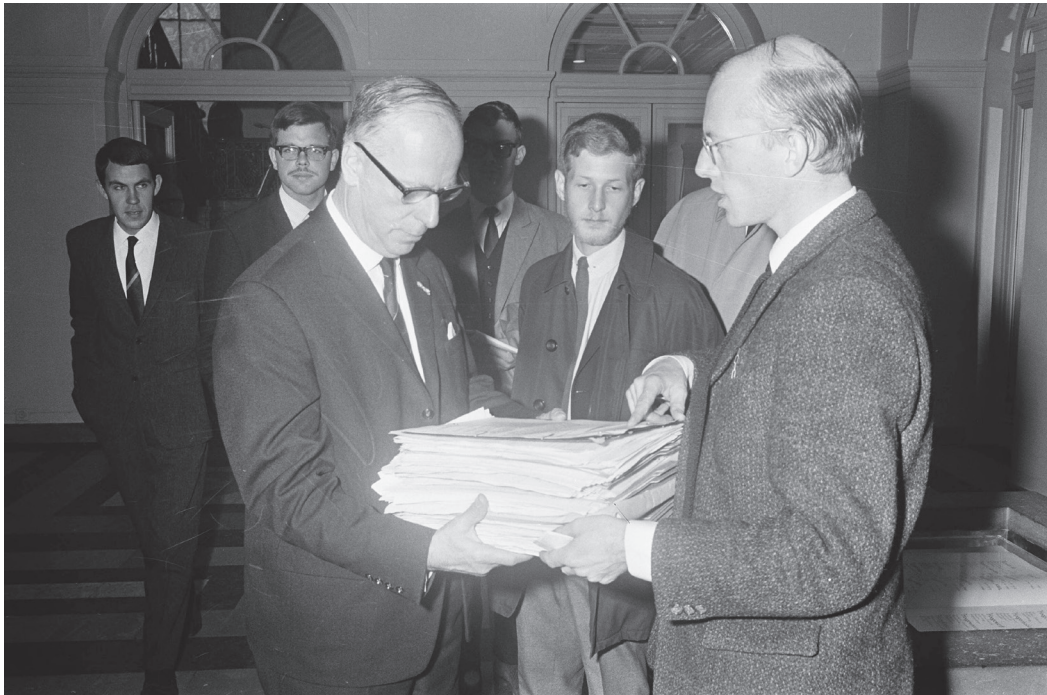
49 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4478, brief van J.F.J. van den B., 15 september 1964.

50 Maarten Zwieters, 'Orde en gezag. Hendrik Koekoek, George Wallace en de opkomst van het rechts-populisme in Nederland en de Verenigde Staten', *Historica* 41.3 (2018) 33-38.

51 Koen Vossen, 'De andere jaren zestig. De opkomst van de Boerenpartij (1963-1967)', *Jaarboek documentatiecentrum Nederlandse politieke partijen* (2004) 245-266, aldaar 256-257.

52 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4478, brief van G. M., 11 september 1964.

53 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4035, aangeboden petitie tegen het Vietnambeleid, 1966.



Initiatiefnemer Karst Bouman (rechts) overhandigt een verzameling handtekeningen aan Kamergriffier P. Goossen ter ondersteuning van zijn Vietnam-petitie.

Nationaal Archief, Den Haag, Fotocollectie Anefo, 2.24.01.05, bestanddeelnr. 919-6694, fotograaf onbekend, 11 oktober 1966

op de vergaderagenda van de Kamer te zetten. Nadat dit werd afgewezen, startte Bouman een petitie waarin hij verzocht om een Kamerdebat over de vraag of de Nederlandse regering internationaal moest aandringen op beëindiging van het conflict in Vietnam. Ondersteund door een comité met 650 lijstwerkers werden overal in Nederland initiatieven georganiseerd om handtekeningen te werven: ondertekenen kon bij speciale kraampjes op markten en in Hoorn gingen vrijwilligers langs de deuren en er werd geadverteerd in de media. In oktober 1966 overhandigde Bouman de petitie in Den Haag. Aan het einde van de actie korte tijd later stond de teller op ongeveer 60.000 handtekeningen ter ondersteuning van de petitie.⁵⁴

⁵⁴ *De Tijd*, 'Vietnam-petitie aan Tweede Kamer aangeboden', 11 oktober 1966.

Opvallend is dat Bouman in interviews het petitierecht opvatte als een democratische handeling bij uitstek. Volgens Bouman kon een massapetitie aantonen dat een bepaald thema leefde onder bredere lagen van de bevolking in plaats van alleen bij bepaalde politieke achterbannen. Als zodanig beschouwde Bouman het petitierecht als een belangrijk middel van inspraak van burgers in de politieke besluitvorming, in het bijzonder van partijloze kiezers. Bovendien waren petitie volgens de docent minder vrijblijvend en vluchtig dan bijvoorbeeld een straatprotest en daardoor 'veel effectiever'.⁵⁵ Het petitierecht veronderstelde namelijk dat de volksvertegenwoordiging zich expliciet moest verhouden tot een verzoek vanuit de

⁵⁵ *De Volkskrant*, 'Bouman teleurgesteld uit Vietnam-petitie-comite', 19 november 1966; *Friese Koerier*, 'Help ons Vietnam-debat in de Kamer te krijgen', 27 juli 1966.

bevolking. Het 'oudste democratische recht' was vanuit dit perspectief nog altijd een goed middel voor burgers in een moderne democratie om politieke inspraak te verwerven: '[d]e Tweede Kamerleden en de regering moeten ons als volwassenen beschouwen.'⁵⁶

Ontvangst door 'de politiek'

Ondanks de uiteenlopende inhoud en vormen van verzoeken en petitieën vatten adresanten het petitie-recht op als een uitnodiging van de Kamer om inhoudelijk deel te nemen aan de politieke besluitvorming. Dit roept de vraag op hoe verzoeken en bezwaren op het Binnenhof werden gewaardeerd. Terwijl massapetities na publiekelijke overhandiging ter inzage in de Kamer kwamen te liggen, schreef het parlementaire reglement van orde voor dat binnengekomen verzoekschriften – behalve die over aanhangige wetsontwerpen – werden behandeld door de vaste commissie voor de verzoekschriften. De commissie bestond uit zeven leden: een afgevaardigde parlementariër per fractie, plus een ondersteunende griffie. De commissie vergaderde maandelijks over de afzonderlijke verzoekschriften en bracht daarna advies uit aan de Tweede Kamer. Adressanten ontvingen ook een formele brief over het uiteindelijke oordeel van de commissie.⁵⁷ De griffie van de commissie, in de jaren zestig onder leiding van Wolter Koops, speelde bij de behandeling een cruciale rol. De griffie beoordeelde of het rekest aan alle criteria voldeed: verzoeken zonder ondertekening van de adresant, verzoeken waarvan het onderwerp niet binnen de bevoegdheden van de Kamer viel of die eerder door een rechter

behandeld waren en herhaalde verzoeken zonder nieuwe informatie werden in ieder geval terzijde gelegd. Daarnaast bereidde de griffie doorgaans het inhoudelijke advies voor waarover de commissieleden vervolgens vergaderden en dat de basis vormde voor het verslag aan de Kamer.

Doordat de griffie pas vanaf de jaren zeventig jaarverslagen over de activiteiten van de commissie is gaan bijhouden, ontbreekt structurele informatie over de mate waarin verzoeken werden onderzocht en ingewilligd. Schattingen uit de jaren zestig stelden dat bij ongeveer twee procent van het totale aantal verzoekschriften daadwerkelijk aan de eisen van de rekestrant tegemoet werd gekomen.⁵⁸ Over enkele rekesten werd in de Kamer uitvoerig gedebatteerd naar aanleiding van het commissieadvies.⁵⁹ In veruit de meeste gevallen adviseerde de commissie aan de Kamer om over te gaan tot de orde van de dag of werden de verzoekschriften slechts ter inzage bij de Tweede Kamergriffie gelegd. Maar ook achter afwijzende adviezen kon een reeks aan inspanningen van de commissie schuilgaan met onder meer (herhaalde) vragen aan bewindslieden en hoorzittingen waarin burgers op uitnodiging hun verzoek toelichtten. De definitie van 'succes' was dan ook subjectief.

De perceptie van verzoekschriften door parlementariërs had in deze periode echter iets dubbelzinnigs. Aan de ene kant werd deze inbreng vanuit de bevolking door de commissieleden zeer serieus behandeld. Zij meenden immers dat volksvertegenwoordiging gelijk stond aan het vertalen van maatschappelijke problematiek in controle op of verbetering van wetgeving, meer dan in het vormgeven van partijpolitieke verschillen.

⁵⁶ *Tubantia*, 'Goese leraar vraagt Vietnamdebat in kamer', 18 augustus 1966.

⁵⁷ NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4440, brief van A.E., 25 november 1955.

⁵⁸ *Limburgsch Dagblad*, 'Parlementair feuilleton', 30 november 1960.

⁵⁹ *Handelingen van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (HTK)*, 1967-1968, 1058 en verder.



Het postkantoor van het parlement in 1964 waar onder meer verzoekschriften binnen kwamen.

Haags Gemeentearchief, Den Haag, identificatienummer 0.11028, fotograaf: Jacques Meijer, augustus 1964

Het groeiende aantal beleidsterreinen waarop de overheid actief was geworden en de uitgebreide sociale voorzieningen zorgden volgens de commissie voor een 'steeds toenemende [...] gecompliceerdheid van onze samenleving' waarin de kans op gedupeerde burgers toenam.⁶⁰ VVD'er Henk Koning, commissievoorzitter sinds het einde van de jaren zestig, maakte dan ook duidelijk dat het een taak van de vertegenwoordiging was om politiek-ideologische verschillen opzij te

zetten om de uitwerking van overheidsbeleid te kunnen bijsturen:

Wij, de leden van de commissie, [zijn] allen bezig, om in het belang van degenen, die zich tot ons wenden, te werken. [...] Ik geloof dat wij met z'n allen hier in goede samenwerking steeds dit belang voor ogen hebben gehad. Deze commissie [...] is nu typisch een commissie waar het persoonlijke belang van de betrokkenen op de voorgrond staat en waar van enig politiek verschil van inzicht eigenlijk niet blijkt. En het is goed dat dit ook in het Parlement kan en gebeurt. Iedereen heeft natuurlijk zijn eigen achtergrond, maar het gebeurt met het oog op de belangen van degenen die

60 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4294, stukken betreffende de taak, werkwijze en bevoegdheden van de commissies voor de verzoekschriften, 1967-1972; *Trouw*, 'Mr. Van Gelder: "vaak te ambtelijk behandeld"', 23 februari 1967; *De Volkskrant*, 'Tweede Kamer wacht op nota', 18 januari 1969.

zich tot ons wenden, in vol vertrouwen, dat wij wat voor hen kunnen doen. [...] Ik vind het uitermate plezierig werk, ook al is het een zware taak. Het geeft je een overzicht over alle problemen in de maatschappij, voor zover ze dan tot de Kamer komen.⁶¹

Aan de andere kant laat Konings typering van het commissiewerk als 'zware taak' evenwel zien dat het behandelen van de verzoeken ook als een last werd opgevat, en dat er in de houding van politici ten aanzien van de adressanten ook iets neerbuigends schuilging. Ook de eerdere commissievoorzitter Huub Franssen (PvdA) merkte bijvoorbeeld op dat commissieleden in hun 'politieke tijd voor de verzoekschriften [moesten] gaan zitten', ook al twijfelde hij niet aan het belang van het werk.⁶² Deze houding tegenover verzoekschriften werd enige tijd later bovendien nog eens bevestigd in onderzoek van de politicoloog Hans Daalder naar de opvattingen over de kerntaken van het parlement onder burgers en parlementsleden.⁶³ Terwijl burgers klachtenafhandeling als de belangrijkste opdracht van het parlement beschouwden, bleek dat parlementariërs aan dit werk de minste tijd besteedden.

Dat het behandelen van verzoeken als lastig werd ervaren, kwam deels voort uit onvrede over het gebrek aan officiële middelen van de commissie om bewindslieden tot een reactie te dwingen. Belangrijker was echter het gebrek aan kennis bij adressanten, waardoor zij volgens de commissie onredelijke verwachtingen koesterden van

de mogelijkheden van de verzoekschriftencommissie en de volksvertegenwoordiging binnen de rechtsstaat, bijvoorbeeld door herziening van rechterlijke uitspraken en gemeentelijke wetgeving te eisen. Zo oordeelde de commissiegriffier in 1966: 'Zij komen vaak met klachten die niet op ons terrein liggen en waaraan we echt niets kunnen doen. En als we wel iets kunnen doen, is het resultaat voor de indieners van de petitie nog dikwijls een tegenvaller, omdat zij zich er te veel van hebben voorgesteld. De fout ligt dus niet bij ons, maar bij henzelf.'⁶⁴

Ook buiten de verzoekschriftencommissie stelden politici zich om deze reden tweeslachtig op tegenover verzoekschriftenpraktijken. De houding van sociaaldemocraten en latere Kamervoorzitter Anne Vondeling was typerend. Enerzijds onderschreef Vondeling het idee dat een volksvertegenwoordiger in de Kamer zat voor het hele volk. Deze interpretatie vormde een breuk met de opvatting van politieke representatie uit de verzuiling, die inhield dat politieke voormannen uitsluitend de belangen van een bepaalde sociaaleconomische of religieuze achterban vertegenwoordigden. Net als de leden van de verzoekschriftencommissie beschouwde Vondeling brieven en adressen van burgers als onmisbare informatie om voeling te houden met de politieke sentimenten in de samenleving waarin traditionele politieke identiteiten minder vanzelfsprekend werden en om te bepalen waar overheidsbeleid moest worden bijgestuurd. Tijdens zijn politieke loopbaan nodigde hij kiezers en burgers dan ook meermaals uit om zich per brief tot hem te richten. Want, zo schreef hij:

het 'volksvertegenwoordiger-zijn' brengt onder andere mee, dat ik met ieders belang rekening heb te houden en voor

61 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4368, notulen vergadering commissie voor de verzoekschriften 28 april 1977.

62 *Algemeen Dagblad*, 'Regering zet spoed achter Ombudsman', 3 april 1968.

63 Hans Daalder, *Parlement en politieke besluitvorming in Nederland* (Alphen aan den Rijn, 1975) 67-114.

64 *Het Parool*, 'Recht van petitie', 8 november 1966.

iedereen bereikbaar ben, onverschillig het politieke standpunt dat hij of zij aanhangt. Wij zijn er niet alleen voor de leden van de partij, maar voor alle Nederlanders.⁶⁵

Anderzijds bekeek Vondeling de brieven met een pedagogische blik. De politiek was volgens Vondeling niet langer het domein van de ‘onbereikbare’ politieke notabelen en geestelijken van weleer, maar andersom moesten burgers wel redelijke verwachtingen koesteren van de politiek en van wat politici voor hen konden betekenen. Op dat gebied moesten briefschrijvers – in het bijzonder de schrijvers van verzoekschriften – nog veel leren, stelde hij in een opinieartikel over petitioneren. De PvdA'er keurde bijvoorbeeld af dat burgers in hun adressen vaak dreigden om zich tot de koningin te wenden als zij hun zin niet kregen en daarmee volledig voorbij gingen aan de ministeriële verantwoordelijkheid in een parlementaire democratie. Onder meer de benoeming van kabinetsformatoren door de koningin en de aanwezigheid van de hofhouding op Prinsjesdag ondermijnden de zelfstandigheid van de politiek, zo stelde hij. Dat ‘klatergoud’ kon beter verdwijnen omdat ‘telkens en overal blijkt dat het overgrote deel van de burgers dit niet van echt kan onderscheiden.’⁶⁶ Niet voor niets stond Vondeling ook wel bekend als ‘de schoolmeester’: de verzoeken van burgers boden in zijn ogen vooral een gelegenheid om overtrokken verwachtingen over het vermogen van de politiek in een moderne democratie te corrigeren.⁶⁷

65 *Het Vrije Volk*, ‘Vondelings brievenbus’, 10 juli 1963.

66 *Leeuwarder Courant*, ‘Wij Juliana, enz., enz. enz.’, 19 november 1968.

67 *De Rotterdammer*, ‘Kamerlid Vondeling: “Ik ben niet vernieuwd”’, 19 november 1968.

Deze houding werd zowel buiten als binnen het parlement ter discussie gesteld. Verschillende burgers bekritiseerden het ingewikkelde jargon in de antwoordbrieven die zij ontvingen van de Kamer.⁶⁸ De nadruk op formaliteiten toonde volgens adressanten dat de volksvertegenwoordiging niet echt geïnteresseerd was in de inbreng van burgers. Een man uit Den Haag wilde bijvoorbeeld ‘niets meer met Uwe commissie te maken hebben’, omdat die het ‘altijd eens is met de Nederlandse Regering.’⁶⁹ Ook Bouman was teleurgesteld over de werkelijke betekenis van het petitierecht nadat zijn petitie niet tot de gewenste inhoudelijke debatten over de Nederlandse houding in de Vietnamoorlog had geleid. Hij hield onder meer een stil protest op het Binnenhof en sloot zich aan bij de Pacifistisch-Socialistische Partij (PSP), want verklaarde het petitiecomité: ‘[d]e houding van de Kamer staat bijna gelijk met uitlokking tot buitenparlementaire opinievorming en protest, ja, tot onwettige actie.’⁷⁰

In de Kamer haalde Koekoek zich tijdens een debat de verontwaardiging van de overige Kamerleden op de hals door de verzoekschriftencommissie te typeren als ‘waardeloos’, ‘zonder bevoegdheden’ en bedoeld ‘om alle klagers van Nederland af te schermen en de grieven op te vangen en te behandelen achter gesloten deuren.’⁷¹ Koekoek had een commissieverslag ondertekend over een langshepend verzoek van Gerard Voortman, medeoprichter van de Boerenpartij, terwijl hij als commissielid weg

68 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4370, brief aan W.H.K., 14 februari 1959; NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv.nr. 4490, brief aan J.A., 22-6-1967.

69 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4484, brief van L. van der K., 12 juni 1967.

70 *De Volkskrant*, ‘Bouman teleurgesteld uit Vietnampetitie-comité’, 19 november 1966; *Het Vrije Volk*, ‘Vietnam-petitie’, 10 november 1966.

71 *HTK*, 1967-1968, 1058.



Anne Vondeling (PvdA) in de Tweede Kamer.
Nationaal Archief, Den Haag, Fotocollectie Anefo, 2.24.01.05, bestanddeelnr. 916-3040, fotograaf onbekend, 14 april 1964

was gebleven bij de commissievergaderingen. In de plenaire vergadering uitte zijn partij echter kritiek op het verslag, terwijl zij geen amendementen wilde indienen uit angst voor het verwijt van 'partijdigheid'. Daartegenover stelden leden van andere fracties dat de commissievergadering in dienst stond van de onafhankelijke uitwisseling van argumenten ten aanzien van verzoeken in voorbereiding op een evenwichtig oordeel aan de controlerende Kamer ten behoeve van burgers. Hier stonden de twee perspectieven tegenover elkaar. Enerzijds werd het belang benadrukt van procedures en regels voor de onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordiging en voor de rechtsbescherming van burgers, anderzijds bestond het idee dat die regels en processen de directe vertegenwoordiging

van de belangen van burgers in de politieke arena (bewust) verhinderden.

Deze worsteling van de Kamer over de waarde van en de omgang met petitieën en verzoeken van burgers, leidde tot verschillende aanpassingen in de werkwijze van de Kamer (commissie). Er werden onder meer hoorzittingen ingevoerd voor persoonlijke toelichting door adressanten, de dubbele behandeling van verzoeken door de twee verzoekschriftencommissies van beide Kamers werd afgeschaft en er kwam een speciale medewerker in dienst om burgers thuis te informeren over het petitierecht.⁷² Dit moest het signaal afgeven dat verzoeken serieus werden behandeld, maar kan tegelijkertijd worden gelezen als een poging om de werklast van de behandeling voor parlementariërs te verkleinen. Bovendien werd achter de politieke schermen gediscussieerd over de mogelijkheid van een ombudsman in Nederland, die bezwaren van burgers tegen overheidshandelingen apart van de verzoekschriftencommissies moest behandelen.⁷³ Vanuit het perspectief van de Kamer bood een onafhankelijke ombudsman een extra instrument aan burgers om regeringen ter verantwoording te roepen, zonder dat het de politieke autoriteit en zelfstandigheid van de Kamer zou aantasten.⁷⁴ De besluitvorming

72 NL-HaNA, Tweede Kamer, 1815-1945, 2.02.28, inv. nr. 4294, notulen vergadering commissie voor de verzoekschriften 18 november 1969; *Algemeen Dagblad*, 'J. Brink, vraagbaak voor de burger', 1-2-1975.

73 *De Volkskrant*, 'Waarom geen Kamer van bezwaren?', 12 juli 1960; *Bijlagen HTK*, 1966-1967, No. 9027, nota van de commissie voor de verzoekschriften inzake haar taak, werkwijze en bevoegdheden; *Algemeen Dagblad*, 'Regering zet spoed achter ombudsman', 3 april 1968.

74 Wim de Jong, 'The transfer of parliamentary ideals to civil society in the Netherlands in the 1970s', in: Remieg Aerts e.a. eds., *The ideal of parliament in Europe since 1800* (Londen 2019) 219-238; Jaap Talsma, *Vijf historische en rechtshistorische studies over het recht van petitie, verzoekschriften aan de Tweede Kamer en het ombudsmanvraagstuk. Nederland, 1795-1983* (Arnhem 1989).

over de ombudsman is weliswaar uitgebreid beschreven vanuit het perspectief van de politieke instituten, maar de botsende opvattingen tussen burgers en volksvertegenwoordigers over de redelijkheid van concrete verzoekschriften en petitieën lagen ten grondslag aan dit debat.

Conclusie

In plaats van de impact van petitieën en verzoeken op het politieke beleid te meten, onderzocht dit artikel de percepties van petitiepraktijken door burgers en Tweede Kamerleden tijdens de jaren zestig. Daaruit blijkt dat de naoorlogse betekenis van de petitie- en verzoekpraktijken minder vanzelfsprekend was dan de geringe historiografische aandacht doet vermoeden. In de onderzochte periode was er sprake van botsende opvattingen van burgers en volksvertegenwoordigers over de redelijkheid van de verzoekschriften en petitieën die binnenkwamen bij de Kamer. Indiëners vatten het petitierecht op als een uitnodiging van de Kamer tot deelname aan het politieke debat en veronderstelden dan ook dat hun bezwaren en verzoeken in de Kamer te horen waren. Daartegenover verwachtten Kamerleden dat redelijke verzoeken blijf gaven van gevoeligheid voor de formele verhoudingen tussen politieke instituties en voor de vermogens van de Kamer binnen een parlementaire democratie. Door aanpassingen in de omgang met verzoekschriften probeerde de Kamer de spanning tussen redelijkheid en toegankelijkheid van het debat te verminderen. Concrete verzoeken en petitieën hadden zo dus impact op de parlementaire procedures na 1945, iets wat in de historiografie tot nog toe onderbelicht is gebleven.

De vraag is in hoeverre de overgang van een districtenstelsel, met beperkte

politieke rechten voor ingezetenen en op basis van persoonlijke verbanden, naar een nationale kieskring met algemeen kiesrecht de gebruiken van het petitierecht precies beïnvloedde. Redelijkheid en legitimiteit waren eerder al kernbegrippen geweest in politieke discussies over (massa)petitieën en toegang tot 'de politiek' tijdens de negentiende eeuw. Bovendien keren in beide periodes de formele toonzetting terug, alsook de hulp van juristen of broodschrijvers bij het opstellen van verzoeken en het dreigement om zich tot het staatshoofd te richten. Zo gezien waren de praktijken in de tweede helft van de twintigste eeuw weinig veranderd van hun negentiende-eeuwse voorlopers, al konden adressanten zich in de jaren zestig beroepen op toegenomen sociale wet- en regelgeving. Wijst dit op onvermogen bij burgers om de petitiepraktijken te vernieuwen? Het lijkt er eerder op dat de uitstraling van het Nederlandse parlement en opvattingen over hoe men Kamerleden moest benaderen in anderhalve eeuw bij adressanten niet diepgaand veranderd waren, in weerwil van de ambities van politici als Vondeling die de parlementaire politiek bereikbaar wilden maken zonder het aanzien van de Kamer te schaden.

Dit laatste betekende dat het toegankelijker maken van de parlementaire politiek vooral gebeurde op de voorwaarden van de Kamer en haar leden zelf, zoals blijkt uit de aanpassingen van de procedures voor de behandeling van de verzoekschriften en de instelling van de ombudsman. Dit werkte een zeker paternalisme in de hand. Het valt echter te betwijfelen of deze worsteling van het parlement met de betekenis van petitieën en verzoeken uniek was voor het politieke bestel van Nederland met een nationale kieskring waarin directe contacten tussen burgers en volksvertegenwoordigers een kleinere rol zouden spelen dan in omliggende landen. Een vergelijkbare paternalistische

houding was namelijk te vinden in het politieke leiderschap in Engeland en in de omgang met petities in de Duitse politiek in de jaren zestig en zeventig.⁷⁵ Bovendien richtten Nederlandse burgers zich tijdens de zestiger jaren niet uitsluitend rechtstreeks tot het instituut van de Tweede Kamer, maar schreven zij ook aan individuele (partij) politici. Het directe persoonlijke contact met burgers was dus niet ongebruikelijk in het Nederlandse politieke bestel na 1945, zoals ook de serieuze behandeling door de verzoekschriftencommissies duidelijk maakt. Aanvullend onderzoek naar petitie- en verzoekpraktijken – met name rond de invoering van een evenredig kiesstelsel met algemeen kiesrecht in Nederland en in

vergelijking met omringende landen – kan eraan bijdragen om deze vermoedens verder te toetsen.

Over de auteur

Vincent van de Griend werkt bij het Brabants Historisch Informatie Centrum in 's-Hertogenbosch. Eerder was hij als junior onderzoeker verbonden aan de afdeling Politieke Geschiedenis van de Radboud Universiteit. Als zodanig bestudeerde hij voor het onderzoeksproject Kamerpost verzoekschriften aan de Tweede Kamer en haar leden na 1945.

E-mail: vincent.van.de.griend@bhic.nl

⁷⁵ John Lawrence, 'Paternalism, class, and the British path to modernity', in: Simon Gunn en James Vernon eds., *The peculiarities of liberal modernity in imperial Britain* (Berkeley 2011) 147-164, aldaar 158-163; Fenske, *Demokratie erschreiben*, 397.