

OP WEG NAAR ONAFHANKELIJKHEID. DE INTERIMREGELING VOOR SURINAME (1950)

P.B. van der Heiden

Inleiding

In de Tweede Wereldoorlog was het grootste deel van het Koninkrijk der Nederlanden door vreemde mogendheden bezet. Het Europese grondgebied was ingelijfd in het Derde Rijk, Nederlands-Indië, met uitzondering van een deel van Nieuw-Guinea, in het Japanse Keizerrijk. Slechts de gebiedsdelen in de West, Suriname en de zes eilanden die samen de Nederlandse Antillen vormden, stonden nog volledig onder Nederlands gezag. Er was in de West sprake van een, weliswaar verlicht, koloniaal bestuur: de Gouverneur, door de Kroon benoemd, was de belangrijkste staatsrechtelijke figuur zowel in Suriname als op Curaçao, zoals de Antillen gewoonlijk naar het grootste eiland werden genoemd. De beide rijkdelen kenden wel vertegenwoordigende lichamen, die gedeeltelijk op basis van verkiezing waren samengesteld, maar van een parlementair stelsel, in de zin van een aan een eigen volksvertegenwoordiging verantwoordelijk bestuur, was nog geen sprake.¹

In haar beroemde radiorede van 7 december 1942 stelde koningin Wilhelmina een geheel nieuw rijksverband in het vooruitzicht, 'waarin Nederland, Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen deel zouden hebben, en waarin zij, ieder op zich zelf, de eigen inwendige aangelegenheden in zelfstandigheid en steunend op eigen kracht, doch met de wil elkander bij te staan, zouden behartigen'.² Deze rede veroorzaakte het nodige enthousiasme in de beide vrije overzeese gebiedsdelen. Eindelijk werd vanuit Nederland de mogelijkheid van autonomie en gelijkwaardigheid geboden. De Antillen en Suriname wezen respectievelijk in 1942 en 1944 delegatieleden aan voor de door Wilhelmina aangekondigde Rijksconferentie over de toekomst van het Koninkrijk.

De eerste praktische uitwerking van de koninklijke redevoering vond plaats in het vroege voorjaar van 1948, waarin een wijziging van de

¹ C.W. van der Pot (bewerkt door A.M. Donner), *Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (Zwolle 1983) p. 593-598.

² Zie: L. de Jong, *Het koninkrijk der Nederlanden in de tweede wereldoorlog*, deel 11c, *Nederlands-Indië III* (Leiden 1986) p. 92-94.

Staatsregelingen van Suriname en de Nederlandse Antillen werd doorgevoerd. De belangrijkste hervormingen bestonden uit de introductie van Colleges van Algemeen Bestuur, voorlopers van een ministerraad; een uitbreiding van het kiesrecht; het afschaffen van door de Kroon benoemde Statenleden en de mogelijkheid tot het benoemen van vertegenwoordigers van de beide gebiedsdelen in Nederland. Daadwerkelijke autonomie brachten de nieuwe Staatsregelingen niet. In laatste instantie bleven de gebiedsdelen verantwoording schuldig aan Nederland.³

In de akkoorden van Lingadjatti en Renville was de Nederlandse regering met de republikeinen en de federalisten overeengekomen dat de Verenigde Staten van Indonesië in een Unie verbonden zouden blijven met het Koninkrijk der Nederlanden. Dit Koninkrijk 'nieuwe stijl', dat enkel nog zou bestaan uit Nederland, Suriname en de Antillen, diende dan wel geherstructureerd te worden. In dit Koninkrijk zouden de overblijvende partners zelfstandig moeten kunnen beslissen over interne aangelegenheden en in gelijkwaardigheid beslissen over Koninkrijkszaken.⁴ Aangezien de Grondwet (art. 208) bepaalde dat een nieuwe inrichting van het Koninkrijk slechts 'op de grondslag van de uitkomst van (...) gemeen overleg met en tussen de vertegenwoordigers van de bevolkingen' kon worden vastgesteld, werden voorbereidingen getroffen voor een ronde-tafelconferentie tussen Nederland, Suriname en de Antillen. Deze conferentie vond plaats in januari en februari 1948. Eén van de resultaten betrof de instelling van een redactiecommissie voor een Rijksgrondwet, welke de grondslag zou vormen voor de staatkundige opbouw van het Koninkrijk.⁵ Een voorontwerp werd in oktober 1948 aan de regering aangeboden, die het 'wel wat zwaar' achtte.⁶ Het Koninkrijk zou op basis van het ontwerp getransformeerd worden tot een federatie, met eigen federale instituties als een Rijksvolksvertegenwoordiging, Rijksministers en een Rijkshof.⁷ J.R.H. van Schaik, vice-minister-president en in het bijzonder belast met de West, stelde in de ministerraad dat de in de ontwerp-Rijksgrondwet geponeerde gelijkheid tussen Nederland, de Antillen en Suriname 'irreël' was. Minister-president W. Drees was dat met hem eens. Zijn oplossing: een interimregeling voor deze gebiedsdelen, 'en (...) hopen, dat deze langzamerhand permanent zal worden',

³ Zie ook: M.D. Bogaarts, *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945*, deel 2, *De periode van het kabinet-Beel 1946-1948*, band C ('s-Gravenhage 1989) p. 2138-2157)

⁴ In het navolgende versta ik onder 'Koninkrijk oude stijl' het Koninkrijk der Nederlanden zoals vermeld in de Grondwet van 1948 (art. 1), bestaande uit Nederland, Indonesië, Suriname en de Nederlandse Antillen. In het 'Koninkrijk nieuwe stijl' is Indonesië weggefallen. De soevereiniteitsoverdracht vond overigens niet eerder dan in 1956 grondwettelijke bevestiging. In de in dat jaar gewijzigde Grondwet (art. 1) omvatte het Koninkrijk in plaats van Indonesië nog enkel Nieuw Guinea, dat in 1963 uit de Grondwet verdween.

⁵ Voor een beschrijving van de Antilliaanse inbreng in deze conferentie zij verwezen naar Annemarie C.T. Kasteel, *De staatkundige ontwikkeling der Nederlandse Antillen* ('s-Gravenhage en Bandung 1956) p. 167-182.

⁶ CPG, Archief Drees, map 210, *De staatkundige ontwikkeling in de West*.

⁷ Van der Pot, *Handboek Nederlandse staatsrecht*, p. 595-596.

waardoor het ontwerp-Rijksgrondwet op de achtergrond zou raken.⁸ Het ontwerp zou Den Haag dan ook niet verlaten. In 1954 zou een Statuut voor het Koninkrijk in werking treden, waaruit de federale opbouw was verdwenen.

De definitieve inrichting van het Koninkrijk 'nieuwe stijl' werd door de Nederlandse regering afhankelijk gesteld van de afwikkeling van het Indonesische probleem. In artikel 1 van de Grondwet stond Indonesië immers nog vermeld als een van de samenstellende partners van het 'oude' Koninkrijk. Niet eerder dan wanneer daar verandering in was aangebracht, kon het nieuwe Koninkrijk worden ingericht. Dat de partners in de West daar anders over dachten, zal in het navolgende blijken.

Daar een definitieve oplossing van de Indonesische kwestie niet op korte termijn werd verwacht, besloot de Nederlandse regering, vooruitlopend op de definitieve Koninkrijksstructuur, autonomie in Suriname en op de Antillen in te voeren door middel van een Interimregeling. Oorspronkelijk was het de bedoeling om de regelingen voor de beide gebiedsdelen tegelijkertijd te laten ingaan. De Nederlandse regering diende de ontwerpen in maart 1949 bij de Staten van de Antillen en van Suriname in, met het verzoek om voor 1 mei 1949 over de ontwerpen te adviseren. Het advies van de Staten van Suriname werd opgesteld op 6 mei 1949, terwijl dat van de Antilliaanse Staten niet eerder dan in oktober 1949 tot stand kwam. Aangezien de regering Suriname niet wilde laten wachten op het uitblijvende Antilliaanse advies, vond de behandeling van de regelingen toch apart plaats.

'Een kreupel wetsontwerp'

De Interimregelingen hadden een tweeledig doel. Enerzijds brachten zij de overzeese gebiedsdelen autonomie in de behartiging van eigen belangen, welke werd begrensd door een uitputtende opsomming in de regeling zelf, anderzijds introduceerden zij een gelijkwaardige positie in de behartiging van gemeenschappelijke belangen van het Koninkrijk.

De autonomie, waar het de regering met dit wetsvoorstel voornamelijk om te doen was, werd vormgegeven door de instelling van een aan de Staten verantwoordelijk bestuur, bestaande uit een Regeringsraad en een Gouverneur. Tussen deze beide instituties zou dezelfde verhouding bestaan als tussen koning en ministers. Daarnaast zou de Gouverneur in Koninkrijkszaken als Koninkrijksorgaan met speciale bevoegdheden optreden. Deze bestuurshervorming betekende een radicale breuk met de bestaande praktijk. In de beide gebiedsdelen was immers sprake van bestuur vanwege de Gouverneur, bijgestaan door een aan hem, en dus aan de Nederlandse overheid, verantwoordelijk College van Algemeen Bestuur. Inwendige zaken zouden voortaan bij landsverordening worden geregeld, en niet meer bij (Nederlandse) wet of bij amvb.

Onderwerpen die de belangen van het Koninkrijk raakten zouden worden geregeld bij wet of bij amvb. Waar de Grondwet (art. 63) de wetgever een

⁸ ARA, notulen MR, inv.nr. 2.02.05, 1 nov. 1948.

ongelimiteerde bevoegdheid tot ingrijpen in de inwendige aangelegenheden van de overzeese gebiedsdelen gaf, bakende het ontwerp-Interimregeling deze bevoegdheid af.

Waar de belangen van de gebiedsdelen in het geding kwamen, zouden deze een grotere invloed op de besluitvorming krijgen. Daartoe werd een Algemene Vertegenwoordiger geïntroduceerd, die met raadgevende stem deel kon nemen aan de beraadslagingen in de Nederlandse ministerraad. Daarnaast zou per gebiedsdeel een Staatsraad in buitengewone dienst worden aangesteld, welke in de Raad van State de zienswijze van zijn gebiedsdeel kon laten horen. Tenslotte zou in voorkomende gevallen de landsregering door de Nederlandse regering worden geconsulteerd.

Dankzij de invoering van de Interimregeling zouden, volgens de Nederlandse regering, 'Suriname en de Nederlandse Antillen (niet) meer en langer dan nodig is (...) worden teleurgesteld in de door de gebiedsdelen gekoesterde verwachtingen met betrekking tot de bevrediging hunner gerechtvaardigde staatsrechtelijke verlangens'.⁹ De Staten van Suriname dachten daar echter geheel anders over. In een in gepeperde taal opgesteld advies plaatsten zij de nodige vraag- en uitroepetekens bij het ontwerp.

Ten eerste bestreden de Staten de noodzaak van een Interimregeling vanwege het verband met de Indonesische kwestie, en meenden zij dat het overleg over een definitieve nieuwe rechtsorde voortgezet diende te worden. De soevereine rechten van het grondwettelijk nog bestaande Koninkrijk 'oude stijl' zouden intact blijven wanneer de verhouding tussen de samenstellende delen zou veranderen. Het was heel wel mogelijk om de West volledige autonomie in inwendige zaken te verlenen, en een gelijkwaardige positie in de behartiging van Rijksbelangen, zonder dat de Indonesische kwestie tot een definitieve oplossing was gekomen. De West zou dan ook een actievere rol kunnen spelen in de vormgeving van de toekomstige verhouding van het Koninkrijk met Indonesië, waarbinnen zij immers een positie gelijkwaardig aan die van Nederland zou krijgen. De zelfstandigheid van de beide staatsrechtelijke hervormingen werd treffend geïllustreerd door het feit dat Indonesië niet bij het overleg over een nieuwe rechtsorde in de West werd betrokken.

Ten tweede tekenden de Staten bezwaar aan tegen de wijze waarop de regeling tot stand was gekomen. Bij de grondwetsherziening van 1948 was herhaaldelijk in de Kamer uitgesproken dat een een nieuwe rechtsorde in de overzeese gebiedsdelen gevestigd zou worden 'op de grondslag van de uitkomst van gepleegd gemeen overleg en door vrijwillige aanvaarding in de landen'. De regering presenteerde het ontwerp als een overgangsvoorziening ad art. 210 GW, welke bij wet met tweederde meerderheid moest worden vastgesteld, en waarvoor geen gemeen overleg noodzakelijk was. Aangezien het ontwerp vooruitliep op een definitieve regeling, meenden de Staten dat ook op dit artikel het vereiste van overeenstemming (art. 208 GW) van toepassing was. Wanneer de wetgever daarvan afweek 'zal de Interimregeling niets anders zijn dan een aan Suriname tegen zijn wil opgelegde regeling'.¹⁰

⁹ HTK 1948-1949, Bijl. 1296, Interimregeling voor Suriname, nr. 3, MvT, p. 9-10.

¹⁰ *Ibidem*, nr. 5, Advies van de Staten van Suriname, p. 36-38.

Naast deze min of meer procedurele bezwaren signaleerden de Staten een aantal inhoudelijke tekortkomingen. Zo was er geen sprake van echte gelijkwaardigheid, omdat in het ontwerp de gebiedsdelen in een beperkt aantal Koninkrijksbelangen werden 'gehoord', in plaats van dat hen een medebeslissingsrecht werd toegekend. De kern van het koloniale stelsel, waarin het moederland bepaalde wat inwendige aangelegenheden waren en hoe gezamenlijke belangen zouden worden behandeld, werd gehandhaafd. 'Het is dan ook niet te verwonderen, dat er twijfel rijst t.a.v. de ernst der Regering zo spoedig mogelijk de nieuwe rechtsorde te verwezenlijken en dat de schijn gewekt wordt, dat deze interimwet moet dienen om de verdere voorbereiding en vestiging dier nieuwe orde te vertragen', aldus de Staten. Het ontwerp droeg de sporen van 'onzekerheid', waar het een duidelijke toekomstvisie ontbeerde, van 'terughoudendheid', waar de autonomie verre van volledig was, en van 'kreupelheid', waar de verhouding tussen Nederland en Suriname er niet een was van gelijkwaardigheid maar een van gunstbetoon.

Suriname opperde een aantal 'noodzakelijk geachte wijzigingen'. In plaats van een raadgevende, eisten de Staten een meebeslissende stem in de Nederlandse organen, wanneer daar Surinaamse belangen aan de orde kwamen. Deze dienden overigens op termijn plaats te maken voor Koninkrijksorganen, samengesteld uit vertegenwoordigers van alle gebiedsdelen van het Koninkrijk. Daarnaast stelden de Surinaamse Staten voor in voorkomende gevallen aan maximaal drie gedelegeerden het recht te verlenen om het woord te voeren in het Nederlandse parlement. Tenslotte eisten de Staten een minder prominente rol van Nederlandse organen in Surinaamse aangelegenheden. Zij zagen, buiten de waarborging van de 'fundamentele vrijheden' en van een deugdelijk bestuur voor deze organen geen rol weggelegd. Door grotere bemoeienis bij inwendige aangelegenheden spreidde Nederland een 'ongemotiveerd gebrek aan vertrouwen in het Surinaams bestuur' ten toon.¹¹

De Staten hadden grote bezwaren tegen de in de Interimregeling opgenomen paragraaf over de financiële gelijkstelling van het onderwijs. Daarin was, analoog aan de Nederlandse Grondwet, de gelijke financiële behandeling van het openbaar en het bijzonder lager onderwijs opgenomen. Deze was echter aangevuld met de gelijkstelling van het kweekschoolonderwijs, welke in de Nederlandse Grondwet en in de onderwijswetgeving niet eens voor kwam. De Staten achtten deze bepaling 'flagrant in strijd met geest en letter van het veertiende hoofdstuk der Grondwet', waarop de Interimregeling steunde. Zij zagen de financiering als een puur inwendige aangelegenheid, die zij dus autonoom, bij landsverordening, konden regelen.¹²

De regering houdt voet bij stuk

In haar MvT bij het ontwerp-Interimregeling pareerde de regering de kritiek van de Surinaamse Staten. Het was niet mogelijk om, zonder dat Indonesië

¹¹ *Ibidem*, p. 38-40.

¹² *Ibidem*, p. 44.

grondwettelijk uit het Koninkrijk was getreden, andere verhoudingen binnen het Koninkrijksverband te introduceren. Ook bestreed de regering de noodzaak tot overeenstemming voor een overgangsregeling ad art. 210 GW. Dit artikel sprak slechts van een vaststelling bij wet met tweederde meerderheid, waarbij van verplicht overleg geen sprake was. Hoewel er geen grondwettelijke noodzaak was, had de regering wel gemeend overleg te moeten plegen met vertegenwoordigers van Suriname, en zij had dat ook veelvuldig gedaan. Er kon dan ook geen sprake zijn van een opleggen tegen de wil van Suriname. Overigens bestreed de regering ook de noodzaak tot overeenstemming bij ieder onderdeel van een definitieve regeling ad art. 208 GW. Dat artikel sprak immers van 'op de grondslag van de uitkomst van (...) gemeen overleg', hetgeen niet hetzelfde was als een stringente eis tot overeenstemming.

De overige Surinaamse kritiek was grotendeels terug te voeren op een andere opvatting van de strekking van de regeling. Anders dan de Surinaamse Staten ging de Nederlandse regering er niet van uit dat het ontwerp vooruitliep op de definitieve regeling. De Interimregeling beoogde niets meer dan het brengen van autonomie in inwendige aangelegenheden en het betrekken van het land zelf bij zaken die het Surinaams belang raakten. Er was (nog) geen sprake van een ingrijpende reconstructie van het Koninkrijk. De suggestie, Surinaamse gedelegeerden toe te laten in vergaderingen over rijksbelangen in de Staten-Generaal, beantwoordde niet aan 'de huidige staatsrechtelijke en feitelijke status', maar verdiende wel nadere overweging.¹³

Hoewel de regering van oordeel was dat de financiering van het onderwijs een Koninkrijksaangelegenheid was, meende zij toch tegemoet te moeten komen aan de Surinaamse kritiek. In overleg werd besloten het gewraakte artikel 168 zodanig te redigeren, dat de financiële gelijkstelling van het algemeen vormend lager onderwijs werd vastgelegd, terwijl bij landverordening de criteria voor financiering van het bijzonder kweekschoolonderwijs zouden worden vastgesteld.

De Kamer koloniseert lustig door

In haar VV juichte de Kamer de indiening van het ontwerp vrijwel unaniem toe. Forse kritiek was er echter op de opvatting dat 'gemeen overleg' niet vereist was voor een overgangsregeling ex art. 210 GW. 'Zeer vele leden', in wie wij de PvdA herkennen, meenden dat 'de overgang naar de nieuwe rechtsorde bezwaarlijk anders gezien kan worden dan als een wezenlijk bestanddeel dier nieuwe rechtsorde zelf'. Daarentegen konden deze leden zich ook niet vinden in de opvatting van de Surinaamse Staten, waar deze beweerden dat een regeling slechts op basis van overeenstemming kon worden ingevoerd. Zij benadrukten dat de Grondwet sprak van *op grondslag van*, dus niet *overeenkomstig*, de uitkomst van overleg. De regeringsopvatting dat geen regeling kon worden getroffen voordat de Indonesische kwestie geregeld was, werd in de Kamer niet bestreden. Wel waren zeer vele leden (waarschijnlijk

¹³ *Ibidem*, nr. 3, MvT, p. 10-12.

KVP) van mening dat in de regeling te weinig aandacht was besteed aan samenwerking binnen het Koninkrijk.

Het Surinaamse idee om gedelegeerden toegang te verlenen tot de beraadslagingen in het Nederlandse parlement werd in de Kamer breed ondersteund. Er werd zelfs een amendement van die strekking aangekondigd.¹⁴ In haar MvA liet de regering weten het idee 'niet onaanvaardbaar' te achten, maar het, vanwege de homogeniteit, te willen afstemmen met de Antillen.¹⁵ De redactie van de financiële gelijkstelling werd door 'vele leden' (KVP) niet gewaardeerd. Ondersteund door de ARP verzochten de katholieken de regering de oorspronkelijke tekst weer in te voeren, daar de nieuwe redactie 'het overigens zo gewaardeerde wetsontwerp op overwegende wijze verstoort'. Een suggestie waar de regering niet op in ging, maar die nog dramatische gevolgen zou hebben.

De mondelinge behandeling van de Interimregeling voor Suriname had op het eerste gezicht niet veel om het lijf. Aan de plenaire vergadering was een uitgebreid overlegcircuit tussen de Nederlandse regering, de Surinaamse Staten en een parlementaire delegatie voorafgegaan. De kaarten waren geschud: Suriname had bakzeil gehaald in haar pogingen de Interimregeling af te schieten op basis van de artikelen 208 en 210 van de Grondwet, de inhoudelijke geschilpunten tussen de beide landen waren gepacificeerd. Er klonken dan ook voornamelijk lof, tevredenheid en hoge verwachtingen door in de bijdragen van de verschillende kamerleden. Chr.J.I.M. Welter (KPN) prees de regering voor de 'voorbeeldige wijze' waarop de regeling was voorbereid, 'een weg die fier en nobel afsteekt bij de sluip- en kronkelpaden, die men heeft gevolgd in het overleg met Indonesië'.¹⁶ Vice-minister-president J.R.H. van Schaik, die het ontwerp verdedigde, liet deze steek onder water onbeantwoord, hetgeen hem in het Verslag van de Eerste Kamer nog op een forse uitbrander zou komen te staan.

Tijdens het debat lieten de meeste sprekers weten het regeringsstandpunt te kunnen ondersteunen, dat een definitieve regeling niet eerder kon worden vastgesteld dan nadat Indonesië het Koninkrijk had verlaten en in Unieverband met het Koninkrijk was getreden. Enkel W. Schermerhorn (PvdA) was het daarmee oneens: 'Het is naar ons gevoelen duidelijk, dat men evengoed het omgekeerde zou kunnen stellen. Men moet nu eenmaal weten wie de partners zijn voor men een Unie kan vormen.' Ook meende hij dat een wet ex art. 210 GW 'gemeen overleg' voorschreef. Hij dankte de regering, die gehandeld had alsof hij gelijk had, hoewel zij dat gelijk ontkende.¹⁷

F.H. van de Wetering (CHU) ontpopte zich als enige medestander van de Surinaamse Staten in hun wens op basis van de Interimregeling gedelegeerden uit de gebiedsdelen deel te laten nemen aan de beraadslagingen in het

¹⁴ *Ibidem*, nr. 8, VV, p. 122-124.

¹⁵ *Ibidem*, nr. 9, MvA, p. 124-125. De homogeniteit was overigens ook weer geen beletsel om de mogelijkheid van gedelegeerden in het parlement exclusief op te nemen in de Antilliaanse Interimregeling.

¹⁶ *HTK 1948-1949*, p. 1793-1794.

¹⁷ *Ibidem*, p. 1794-1796.

parlement. Wel was er vrijwel unanieme steun om zo'n mogelijkheid op te nemen in de definitieve regeling van de nieuwe rechtsorde. W.L.P.M. de Kort (KVP) diende een motie in waarin de regering werd uitgenodigd de onderhavige materie op zijn staatsrechtelijke merites te onderzoeken, en zo mogelijk stappen in de gewenste richting te ondernemen.¹⁸ Overigens meende hij dat de regeling waar het de samenwerking betrof 'ernstige tekortkomingen' vertoonde. Minister Van Schaik was het daarmee oneens. De introductie van de algemeen vertegenwoordiger en de Staatsraad in buitengewone dienst achtte hij indrukwekkend: 'Ik zou haast willen zeggen: er blijft niet zo heel veel meer te wensen over.' Wanneer het nieuwe Koninkrijk definitief werd ingericht, kon bepaald worden of voor de behartiging van gemeenschappelijke belangen nieuwe gemeenschappelijke organen moesten worden ingesteld, of dat volstaan kon worden met een ad hoc uitbreiding met gedelegeerden uit de overzeese gebiedsdelen. Het toelaten van Surinaamse gedelegeerden in het parlement was 'als oppervlakkige gedachte stellig zeer aantrekkelijk', maar raakte het hart van het staatkundig stelsel: de ministeriële verantwoordelijkheid aan de volksvertegenwoordiging. Eerst diende onderzocht te worden hoe deze zaken zich tot elkaar verhielden.¹⁹

Zoals in de schriftelijke voorbereiding al was gebleken, was het confessionele gedeelte van de Kamer weinig ingenomen met de verandering die de regering ten aanzien van de financiële gelijkstelling had doorgevoerd. H.J.W.A. Meijerink (ARP) en vooral De Kort (KVP) vielen de minister op dit punt aan. De katholieke meende dat de vrijheid van onderwijs 'een hypocrysie' werd wanneer de financiële gelijkstelling ontbrak, hetgeen ook gold voor het kweekschoolonderwijs. Deze vrijheid was geen inwendige zaak, maar een Koninkrijksaangelegenheid. Zeker in Suriname, met zijn heterogene bevolkingssamenstelling, kon enkel pacificatie van de schoolstrijd soelaas bieden. Het bezwaar dat de Staten tegen de gelijkstelling hadden wuifde hij weg: 'Vrijwel allen, zoals wij hier zitten, voelen er behoefte aan een advies der meerderheid van de Surinaamse Staten zwaar te wegen. (...) Blind mogen wij echter niet zijn, noch in onze indruk over de realiteit dier meerderheid, noch in onze waardering van een advies.' De Kort meende, met andere woorden, dat als in Suriname een kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging zou bestaan, het Statenadvies wel conform het regeringsstandpunt had geklonken. Hij drong er bij de regering op aan om de oude redactie te herstellen, en ondervond daarin steun van Meijerink.²⁰

Van Schaik betoogde dat de regering zich sterk had gemaakt. Ondanks de vele bezwaren 'die ik gedeeltelijk onjuist en gedeeltelijk niet voldoende overtuigend achtte' had de regering in haar advies het oorspronkelijke voorstel gehandhaafd, dat door Suriname 'in een zeer fors betoog' was afgewezen. Met een beroep op art. 210 GW had de wetgever de gelijkstelling op kunnen leggen, maar dat was in strijd geweest met de visie in de Kamer dat de Interimregeling

18 *Ibidem*, p. 1797.

19 *Ibidem*, p. 1799-1803.

20 *Ibidem*, p. 1796-1798.

moest wortelen in gemeen overleg.²¹ Besloten was tot een compromis, waarbij het lager onderwijs wel, en het kweekschoolonderwijs niet werd gelijkgesteld. Het leek de minister raadzaam om niet zo sterk tegen de wil van Suriname in te gaan. Ook daar was men met een aantal zaken minder gelukkig, maar het compromis werd door beide zijden aanvaard. Hij ontraadde de Kamer tevergeefs het amendement aan te nemen.²² Het amendement-De Kort werd met 52 tegen 18 stemmen aangenomen, waarbij enkel PvdA (met uitzondering van de katholiek J.M. Willems) en CPN tegen stemden.

Een tweede amendement was afkomstig van oud-premier Schermerhorn, die in de Interimregeling op het vlak van het huwelijksrecht te weinig ruimte aanwezig achtte voor het Islamitische echtscheidingsrecht. Voor de huwelijksvoltrekking konden op basis van de Interimregeling voor verschillende godsdienstige groepen uitzonderingen op het burgerlijk recht gemaakt worden, voor het echtscheidingsrecht kon dat volgens de redactie van paragraaf 108 niet. Schermerhorn stelde voor deze gehele paragraaf te schrappen.²³ Van Schaik ontraadde ook dit amendement. Hij betoogde dat bij aanneming het kind met het badwater zou worden weggegooid, aangezien dan ook geen gedifferentieerde huwelijksvoltrekking meer kon plaatsvinden. Bovendien wilde hij niet aan het eindresultaat sleutelen. Als gevolg van de ministeriële waarschuwing wijzigde Schermerhorn zijn amendement. In plaats van de oorspronkelijk tekst te schrappen, wilde hij de term 'huwelijksvoltrekking' wijzigen in 'huwelijksrecht', waardoor ook de echtscheiding onder de bepaling kon vallen. Dit amendement werd aangenomen met enkel de stemmen van de ARP en van Welter tegen.²⁴ Een zelfde stemverhouding ondervond de motie-De Kort, waarin hij de regering uitnodigde de mogelijkheid van Surinaamse en Antilliaanse gedelegeerden in het Nederlands parlement te onderzoeken.

Suriname steigert, de senaat ligt dwars

Van Schaiks vrees dat Suriname minder gelukkig zou kunnen zijn met de door de Kamer aangebrachte wijzigingen werd bewaarheid. In een spoedzitting van de Surinaamse Staten werd een motie aanvaard, waarin de amendementen van De Kort en Schermerhorn als 'in flagrante strijd met de autonomie' en 'een aantasting van het budgetrecht' werden verworpen. De Staten verzochten de Nederlandse regering het ontwerp terug te nemen. Tegelijk vroegen zij de Eerste Kamer het ontwerp te verwerpen, wanneer het ongewijzigd zou worden aangeboden. Daarnaast lieten de Staten weten ieder verder overleg met Nederland te weigeren, zolang daar de 'gebleken opvatting omtrent het te

²¹ *Ibidem*, p. 1802. Van Schaik liet fijntjes weten dat hij een dergelijk opleggen 'formeel met mijn opvattingen over art. 210 volkomen (zou) hebben kunnen rechtvaardigen en verantwoorden'.

²² *Ibidem*, p. 1808.

²³ *Ibidem*, p. 1805.

²⁴ *Ibidem*, p. 1805-1808.

plegen algemeen overleg en het nakomen van toezeggingen' werd gehandhaafd. Afschriften van de motie werden verstuurd naar de Verenigde Naties, de Pan-Amerikaanse Unie en de Inter-Indonesische conferentie in Djokjakarta.²⁵ De enige positieve geluiden over de geamendeerde interimregeling waren afkomstig van de Progressieve Surinaamse Volkspartij, een katholieke groepering die niet in de Staten was vertegenwoordigd.²⁶

De Nederlandse pers koos vrijwel unaniem de kant van de Surinaamse Staten. Enkel *de Volkskrant* ondersteunde De Kort. De Kort had met zijn amendement geen inbreuk gemaakt op de autonomie, en er was geen sprake van woordbreuk, constateerde het katholieke dagblad, dat onder staatkundige leiding stond van C.P.M. Romme, KVP-fractievoorzitter en mede-ondertekenaar van het bekritiseerde amendement. *De Maasbode* sprak van een reactie 'die alle proporties te buiten gaat', maar had, evenals het eveneens katholieke *De Tijd* begrip voor de Surinaamse opstelling. Het laatste blad haalde fel uit naar de volksvertegenwoordigers: 'zonder bemoedering schijnt de Kamer het toch niet te kunnen.' Het liberale *Algemeen Handelsblad* en zijn latere fusiepartner de *Nieuwe Rotterdamse Courant* drongen aan op een spoedige oplossing van het conflict, waarbij de belofte dat geen ingrijpende wijzigingen in het originele ontwerp zouden worden gebracht, gestand werd gedaan. De felste reactie kwam uit de socialistische pers. *Het Vrije Volk* meende dat Nederlands aanzien in de wereld ernstige schade leed 'op een tijdstip, dat ons land kwetsbaarder is dan ooit'. Ook meende het blad dat een deel van de Kamer de indruk had gevestigd 'dat men de oude koloniale verhoudingen niet ten volle wenst te liquideren'. Het eveneens socialistische *Parool* gaf de schuld voor de problemen aan de 'doordrijvers in de KVP-fractie'. Hun 'Prinzipienreiterij' was des te onbegrijpelijker, daar Nederland 'honderden jaren lang heeft nagelaten Suriname aan een kweekschool te helpen.'²⁷

De ophef uit Suriname drong uiteraard ook door tot op het Binnenhof. De Eerste Kamer toonde zich gevoelig voor de signalen uit de West. In haar verslag op de Interimregeling klonk veel begrip door voor de verontwaardiging in Suriname, al werd de uitingwijze daarvan niet door alle senatoren gewaardeerd. In verschillende bewoordingen werd de amendering door de Tweede Kamer afgewezen. 'Wel zeer duidelijk blijken bij de behandeling van dit ontwerp de voordelen van een tweekamersysteem', smaalden 'verscheidene leden'. Zij zouden het geamendeerde ontwerp niet steunen, tenzij de regering tot overeenstemming wist te komen met Suriname. Deze leden stelden de regering voor het wetsontwerp in trekken, en het overleg te heropenen. Een zelfde standpunt namen 'enige leden' in, die tevens meenden dat de regering

²⁵ KHA 1949-1950, p. 8235.

²⁶ *Ibidem*, p. 8313. Overigens was het ontbreken van die groepering in de Staten als gevolg van het Surinaamse kiesstelsel de reden waarom De Kort reserves had bij de representativiteit van het advies van de Staten van Suriname.

²⁷ *de Volkskrant*, 25 juli 1949; *De Maasbode*, 26 juli 1949; *De Tijd*, 26 juli 1949; *Algemeen Handelsblad*, 25 juli 1949; *Nieuwe Rotterdamse Courant*, 25 juli 1949; *Het Vrije Volk*, 25 juli 1949; *Het Parool*, 25 juli 1949.

met meer nadruk op de implicaties van het amenderen van het in overleg vastgestelde ontwerp had behoren te wijzen.²⁸

DE BIJKOK

Hij moet natuurlijk weer eens roet in het eten gooien.

Spotprent Jordaan in Het Parool, 26 juli 1949.

De Tweede Kamer gaat overstag

De felle Surinaamse reactie en de opstelling van de senaat dwongen regering en Tweede Kamer tot een hernieuwde standpuntbepaling. In de kamercommissie voor West-Indië stelde minister Van Schaik dat de Surinaamse handelwijze 'alle redelijke proporties te buiten' ging. De Staten meenden dat iedere regeling het produkt moest zijn van overleg, waardoor de Kamer de facto geen recht van amendement meer zou hebben. Er waren twee mogelijkheden om uit de impasse te geraken: òf het geamendeerde ontwerp werd voorgelegd aan de Eerste Kamer, die het dan zeer waarschijnlijk zou verwerpen, òf de regering trok het geamendeerde ontwerp in om het origineel opnieuw in te dienen.

²⁸ HEK 1948-1949, Bijl. 1296, Interimregeling voor Suriname, VV, p. 9-11. Voor het overige was de behandeling in de Senaat grotendeels een herhaling van zetten van die in de Tweede Kamer, met pleitbezorgers voor gedelegeerden in het parlement en met een discussie over het al dan niet vereiste gemeen overleg voor een wet ex art. 210 GW.

Romme (KVP) en Tilanus (CHU) verzetten zich tegen beide alternatieven. Volgens Romme was het probleem rond de financiële gelijkstelling een Koninkrijksaangelegenheid, die in gemeenschappelijk overleg met de Koninkrijkspartners opgelost diende te worden. Tilanus meende dat Nederland voet bij stuk moest houden, aangezien het recht van amendement hier in het geding was. Een oplossing kon eventueel bereikt worden door een novelle in te dienen, met dezelfde redactie als de Nederlandse gelijkstellingsbepaling in de Grondwet. Ook de overige confessionele commissieleden (Welter, De Kort en Meijerink) toonden zich geen voorstander van 'opzij gaan voor de amok' (Meijerink).

Schermerhorn en De Kadt (beiden PvdA) ondersteunden de regering. Zij meenden dat het geamendeerde ontwerp moest worden ingetrokken. Schermerhorn gaf toe dat zijn amendement 'ingrijpend' was vanuit Surinaams standpunt, waarop Goedhart aankondigde dat een dergelijk voorstel niet weer ingediend zou worden. Hij beoogde hiermee een brug te slaan naar De Kort, die zo, zonder gezichtsverlies voor zichzelf of voor zijn partij, ook van hernieuwde indiening zou kunnen afzien. De KVP'er zegde dat echter niet toe.

Van Schaik wees de mogelijkheid om de mondelinge behandeling in de Eerste Kamer af te wachten en eventueel een novelle in te dienen van de hand. Daarvoor zou immers opnieuw overleg met Suriname noodzakelijk zijn, wat in de bestaande verhoudingen gecompliceerd was. Bij het opnieuw indienen van het oorspronkelijke ontwerp was overleg niet nodig, aangezien daarover al overeenstemming was bereikt. Hoewel een enkel lid bezwaren hield (Meijerink: 'De wetgevende macht moet haar prestige niet discutabel stellen'), verenigde de commissie zich in meerderheid op het regeringsvoorstel.²⁹ Twee maanden later werd het ontwerp bij Koninklijke machtiging ingetrokken.³⁰

Een nieuwe poging

De ontstane patstelling vereiste een diplomatieke aanpak, waarvoor Van Schaik de aangewezen persoon was. Suriname was, terecht of ten onrechte, gevoelig gebleken voor de neo-kolonialistische trekjes die een aantal kamerleden tentoonspreiden, een aantal Tweede-Kamerleden wenste niet terug te komen op de aangenomen amendementen. De door de regering gekozen oplossing was in zijn eenvoud even geniaal als Hollands: beide partijen werden tevreden gesteld. Niet het oorspronkelijke ontwerp werd weer ingediend, zoals te verwachten was geweest, maar een gewijzigd ontwerp. Het amendement-Schermerhorn werd omzeild door de gehele bepaling omtrent het huwelijksrecht uit de Interimregeling te lichten, waarmee het oorspronkelijke voorstel van Schermerhorn toch in de wet werd opgenomen. Het gekrakeel over de financiële gelijkstelling werd gepacificeerd door het opnemen van een bepaling dat de geamendeerde tekst door de Staten bij landsverordening kon

²⁹ Centraal Archief Tweede Kamer, Verslag van de vergadering der west-Indische commissie op dinsdag 23 augustus 1949.

³⁰ HEK 1948-1949, Bijl. 1296, Brief, houdende intrekking van het wetsontwerp, p. 15.

worden veranderd in de oorspronkelijke tekst, waarop overeenstemming was bereikt. Zo was de angel, in de vorm van het opleggen van ongewilde wijzigingen, uit het ontwerp gehaald, en stond niets meer overeenstemming tussen Nederland en Suriname in de weg.³¹

In het VV bij het nieuwe wetsontwerp liet de KVP weten de reactie van de Surinaamse Staten te betreuen. Bij nader inzien vond De Kort dat het amendement-Schermerhorn inbreuk maakte op Surinames autonomie. Zijn eigen amendement hield hij echter overeind. Financiële gelijkstelling was en bleef een Koninkrijkszaak, en dat bleef in het compromis behouden. 'Veel andere leden', waarschijnlijk de PvdA, meenden dat de regering 'op overigens niet zeer elegante wijze de weg terug bewandelt'. Met meer gevoel voor de Surinaamse autonomie was dat niet nodig geweest. Ook hier klonk tussen de regels het verwijt aan de regering, dat zij de amendementen te gemakkelijk had laten passeren.³² Om ieder risico van een nieuw echec uit te sluiten, werd het ontwerp zonder beraadslagingen en zonder hoofdelijke stemming aangenomen.³³

In de Eerste Kamer vonden wel, weliswaar summiere, beraadslagingen over de Interimregeling plaats, aansluitend aan de stemming over de soevereiniteitsoverdracht aan de Verenigde Staten van Indonesië. In zijn betoog trok J.A. Jonkman (PvdA) de vergelijking tussen de beide gebiedsdelen. De essentie van de problemen met zowel Suriname als met Indonesië was er in gelegen dat de regering te weinig belang hechtte aan de gelijkwaardigheid van de verschillende partners in het Koninkrijk. In het ontwerp, zoals het in tweede instantie de Tweede Kamer was gepasseerd, zag hij de samenwerking binnen het Koninkrijk nog onvoldoende uitgewerkt. In ondubbelzinnige bewoordingen wees hij het regeringsstandpunt van de hand, als zou voor de Interimregeling volgens de Grondwet geen gemeen overleg vereist zijn: '(...) mijn politieke vrienden en ik (...) stonden aan de zijde van de Staten van Suriname.'³⁴ G.C.J.D. Kropman, fractievoorzitter van de KVP, kwalificeerde het conflict als volgt: 'Wat de Regering (...) en ook de Tweede Kamer (...) uit het oog hebben verloren, is de uitermate grote gevoeligheid juist op dit punt in Suriname, (...) die niet verward mag worden met geprikkeldheid, maar (...) die eigenlijk iets moois, iets natuurlijks heeft bij een volk, dat waarlijk niet verwend geworden is en dat de autonomie ontvangt, maar dan ook een ongeschonden autonomie.' De 'wantrouwende Surinaamse inborst' had, ten onrechte, in het amenderen een 'symptoom van het toch weer opduikend kolonialisme' gezien.³⁵ De beide fracties gingen, hoe kon het ook anders, ondanks de kritische woorden akkoord met het ontwerp. Het wetsontwerp werd zonder hoofdelijke stemming aangenomen.

31 *HTK 1949-1950*, Bijl. 1454, Interimregeling voor Suriname, nr. 2 en 3, OvW en MvT, p. 1-9.

32 *Ibidem*, nr. 5, Verslag, p. 10.

33 *HTK 1949-1950*, p. 595.

34 *HEK 1949-1950*, p. 107-109.

35 *Ibidem*, p. 110.

Tenslotte

De vaststelling van de Interimregelingen voor Suriname verliep uiterst moeizaam. Allereerst werd dit veroorzaakt door het verschil in verwachtingen tussen de Nederlandse regering en de Surinaamse volksvertegenwoordiging. Daar waar de oud-kolonie meende dat een definitieve regeling op zijn plaats zou zijn, koos de Nederlandse wetgever voor een Interimregeling, in afwachting van een oplossing van de Indonesische kwestie en de dan vereiste herinrichting van het Koninkrijk. Daarnaast was er een diepgaand meningsverschil over de al dan niet vereiste overeenstemming over een regeling op basis van artikel 210 GW. Door het ontbreken van overeenstemming, zagen de Staten van Suriname de regeling als een koloniale ingreep.

In de tweede plaats was Suriname bepaald niet onder de indruk van de mate waarin het autonomie in eigen aangelegenheden en medezeggenschap in Koninkrijkszaken verkreeg. In het ontwerp Rijksgrondwet, dat op basis van besprekingen tussen afgevaardigden van de drie Koninkrijksdelen (Nederland, de Nederlandse Antillen en Suriname; Nieuw-Guinea was hierbij niet betrokken, hoewel het wel tot het Koninkrijk behoorde) was opgesteld, ging met name de medezeggenschap veel verder dan uiteindelijk in de Interimregeling van kracht werd. De in het ontwerp-Rijksgrondwet geprojecteerde Rijksorganen waren in de interimregeling verdwenen, om niet meer terug te keren. Er was sprake van wantrouwen ten opzichte van Nederland, dat met de mond zelfstandigheid beled, maar in de praktijk de touwtjes gedeeltelijk in handen hield. De Surinaamse ontstemming daarover lijkt, ook gezien de uitspraken in de ministerraad, zeker gerechtvaardigd.

De situatie werd nog gecompliceerder toen de Tweede Kamer het tussen regering en Surinaamse Staten bereikte compromis ging amenderen. Met name de verplichte introductie van de financiële gelijkstelling van het kweekschoolonderwijs werd geïnterpreteerd als inmenging in interne aangelegenheden. Terecht, gezien het ontbreken daarvan in Nederlandse regelingen. Een oplossing kon slechts gevonden worden in intrekking van het geamendeerde ontwerp, en indiening van een nieuw ontwerp waarin het gewraakte amendement omzeild kon worden.

De rol van de volksvertegenwoordiging in dit stadium van het dekolonisatieproces van West-Indië is lastig te duiden. Enerzijds was de Tweede Kamer verantwoordelijk voor de grote rel die ontstond na de behandeling van de regeling voor Suriname, anderzijds had zij nauwelijks invloed op de regelingen. De vaststelling van de interimregeling voor Suriname was voornamelijk een zaak van de regering, en met name van minister Van Schaik.

De eerste concrete stap op weg naar onafhankelijkheid voor Suriname was geen doorslaand succes. De verwachtingen in de West waren groter dan de Nederlandse regering wilde waarmaken, hetgeen nog eens onderstreept zou worden bij de Interimregeling voor de Antillen. Ook op dat Rijksdeel zou de dekolonisatie heel wat voeten in de aarde hebben. Met de radiotoespraak van Wilhelmina in 1942 was de geest van het West-Indische zelfbewustzijn uit de fles gekomen, en het zou de regering grote moeite kosten met deze zelfbewuste Rijksgenoten *on speaking terms* te blijven.