

De commissies voor defensieaangelegenheden, 1910/1922-1975: staatscommissies of Kamercommissies?

Drs M.D. Bogaarts

In de opsomming van de Vaste Commissies uit de beide Kamers der Staten-Generaal, belast met de bestudering van (groepen van) wetsontwerpen en sectoren van overheidsbeleid, in het handboek over "Het Nederlandse Parlement" van E. van Raalte ontbreekt tot op heden de aanduiding van het historisch fenomeen van de staatscommissies voor onderzoek naar de geldelijke en persoonlijke lasten bij de verdediging van het land en het doen van aanbevelingen met betrekking tot geldende wetten en wetsontwerpen, welke tussen 1910, respectievelijk 1922 als Leger- en Vlootcommissies en van 1948 tot 1975 als Defensiecommissie, (hoofdzakelijk) samengesteld uit leden van de beide Kamers der Staten-Generaal, met een onderbreking voor de oorlogsjaren, hebben (heeft) gefunctioneerd. Formeel zijn deze commissies niet te beschouwen als commissies uit de Kamers. Zij komen dan ook niet voor in de opsomming van de diverse Vaste Commissies die de Tweede Kamer tot 1963/64 in haar Reglement van Orde heeft gekend; J.G. Pippel besteedde er in zijn handboek over de ontwikkeling van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer geen aandacht aan. In het Reglement van Orde van de Eerste Kamer zijn zij evenmin terug te vinden. Materieel waren deze door de regering ingestelde staatscommissies echter evenmin loutere adviesorganen van de regering. De betreffende staatscommissies vertoonden namelijk ook, gemeten naar achtergrond en tijdstip van instelling, naar samenstelling en opdracht, naar werkwijze en werkinhoud, karaktertrekken van een Vaste Commissie, bemand met leden uit de *beide* Kamers der Staten-Generaal. Deze laatste constatering vindt ook steun in het feit dat de Tweede Kamer, die vóór 1940 er toe was overgegaan bij wijziging van het Reglement van Orde steeds nieuwe Vaste Commissies voor belangrijke onderwerpen in te stellen, lange tijd er van heeft afgezien om een eigenlijke en echte Vaste Commissie voor Defensieaangelegenheden in te stellen. Deze Kamer -veel later hierin gevolgd door de Eerste Kamer- stelde een dergelijke Commissie pas in het kader van de instelling van Vaste Commissies voor vrijwel alle begrotingsonderwerpen. De Tweede Kamer had kennelijk voor commissoriaal overleg over defensieaangelegenheden, zo nodig met vertegenwoordigers van de regering of met leden van de regering zelf, de nodige kaders bij de hand: de staatscommissies. In het onderstaande betoog

zal duidelijk worden gemaakt hoezeer bij een volgende druk van het handboek van Van Raalte op dit punt de tekst een verwijzing naar deze bijzondere staatscommissies zou kunnen verdienen ¹.

De ontwikkeling naar de Vaste Commissies in de Tweede Kamer; de uitzondering op de regel voor de Eerste Kamer?

Sedert de vaststelling van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer in 1815 zijn de bepalingen met betrekking tot de behandeling van wetsontwerpen en de uitoefening van de controle door de volksvertegenwoordiging op het beleid regelmatig herzien. Daarbij ging het steeds om versneling van de procedure ter voorbereiding van de mondelinge beraadslagingen over wetsvoorstellen in plenaire zitting, de verzorging van een betere afspiegeling van de zich ontwikkelende politieke stromingen bij het uitbrengen van het schriftelijk verslag en van meer inbreng van kennis van zaken, alsook de intensivering van het contact tussen Kamer en regering. In aanvang geschiedde het onderzoek van wetsontwerpen door de steeds wisselende (tot 1919 om de twee maanden, daarna drie keer per parlementair jaar) en bij loting samengestelde afdelingen (5 stuks). De voorzitters van de afdelingen vormden tezamen de Centrale Afdeling, die het Verslag van de afdelingen over de behandelde wetsontwerpen opmaakte, onder leiding van de Kamervoorzitter. Dit afdelingssysteem had het nadeel dat de meningen in de Kamer over bepaalde wetsvoorstellen onvoldoende per afdeling (loting!) en dus in het Verslag werden gerepresenteerd en dat deskundigheid voor het uitbrengen van een Verslag te wensen overliet. Een eerste stap tot vereenvoudiging van het afdelingssysteem en tot verbetering van de rapportage en vermindering van overbodig werk was de invoering van het College van Rapporteurs van de afdelingen, dat voortaan het Verslag opmaakte en met de regering in overleg trad en bepaalde of wijzigingen, voortvloeiend uit het overleg, nog aan de afdelingen dienden te worden voorgelegd. De Centrale Afdeling stelde nog slechts de volgorde in de behandeling van wetsvoorstellen in de afdelingen vast (1845). Geleidelijk aan ontwikkelde zich de noodzaak om een college van zelfstandige rapporteurs in het leven te roepen, los van het afdelingssysteem samengesteld, teneinde bij meer ingewikkelde wetsontwerpen voorafgaand aan het afdelingsonderzoek, op verzoek van

¹ Bedoeld zijn: J.G. Pippel, *Het reglement van Orde van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Zijn geschiedenis en toepassing*, 's-Gravenhage 1950; *idem*, vervolg op de derde vermeerderde druk, 's-Gravenhage 1954; E. van Raalte, *Het Nederlandse Parlement*, 6e druk, 's-Gravenhage 1977, hfdst. 5, par. 4.

de regering of de Kamer, in hoofdlijnen aan te geven waarop het afdelingsonderzoek zich zou moeten richten (twee-fasen structuur). In 1880 werd daartoe het systeem van de Commissies van Onderzoek of Voorbereiding bij wijziging van het Reglement van Orde van deze Kamer ingevoerd. Tegelijk werd een commissie voor de staatsbegroting en de suppletoire begrotingen ingesteld, waaraan alle begrotingswetsontwerpen zouden worden voorgelegd. Het afdelingsonderzoek voor deze begrotingsontwerpen verviel.

Dezelfde man, die met de katholieke voorman Schaepman betrokken was bij de voorstellen uit 1888, namelijk de toen nog anti-revolutionaire De Savornin Lohman, trok met zijn voorstel tot wijziging van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer van 24 maart 1909 de hiervoor genoemde lijn door door de Commissies van Voorbereiding in hun samenstelling de politieke zienswijzen in de Kamer te doen weerspiegelen, begrotingscommissies in te doen stellen en de mogelijkheid te openen om voor de duur van de zitting Vaste Commissies voor het onderzoek van tot zekere groep van onderwerpen behorende wetsontwerpen -waarbij met name gedacht werd aan defensiezaken (betrekking hebbende op de departementen van Oorlog en Marine) en juridische categorieën (bijvoorbeeld: privaats- en strafrecht)- te doen samenstellen. In beginsel werd het onderzoek door de afdelingen van de Kamer met deze commissies niet afgeschaft, maar wel werd met deze voorstellen van De Savornin Lohman, die in hoofdzaak aanvaard werden, de doodsklok geluid over het omslachtige, zij het op grond van de nog diffuse fractieverbindingen vrij logische afdelingssysteem, dat ook in de schriftelijke fase van behandeling van een wetsvoorstel alle Kamerleden aan bod liet komen.

Pas in 1925, na de invoering van de evenredige vertegenwoordiging en de sterke worteling van de grote politieke richtingen in het politieke bestel met het daarmee verbonden groeiend gewicht van de fracties van deze politieke richtingen in de Kamer, wenste de Tweede Kamer het instituut van de Vaste Commissies naar de idee van 1909 te verwezenlijken. Er was immers goede ervaring opgedaan met het nieuwe systeem van de Commissies van Voorbereiding en de bijzondere commissies voor bepaalde technische onderwerpen. In het reglement van Orde werd in 1925 vastgelegd dat deze Vaste Commissies zeven leden zouden tellen, voldoende om de diverse stromingen in de Kamer tot hun recht te laten komen. Het afdelingsonderzoek voor door deze Commissies te behandelen wetsontwerpen zou komen te vervallen. Bij het begin van het zittingsjaar 1925-

1926 werden aldus door de Tweede Kamer ingesteld de Vaste Commissies voor Privaat- en Strafrecht, voor de Belastingen en voor het complex Openbare Werken-Verkeer-Waterstaat. Deze eerste groep Vaste Commissies werd in het interbellum afgerond met de instelling in 1932 van de Commissie voor Handelspolitieke Aangelegenheden ².

Ging het bij de Vaste Commissies, zoals die hiervoor zijn genoemd, om commissies die zich bezig zouden houden met wetsontwerpen, daarnaast moet worden onderscheiden de instelling na de Eerste Wereldoorlog van een aantal Vaste Commissies uit de Tweede Kamer, die het beleid in een bepaalde sector tot voorwerp van aandacht hadden gekregen en daarover regelmatig met de regering van gedachten moesten wisselen, namelijk die voor Buitenlandse Zaken en Indische Zaken, en die moest waken over de Rijksuitgaven. De instelling van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken volgde op acties van de sociaal-democraten Van Leeuwen en Troelstra (1917), waarbij werd beoogd door middel van deze commissie de parlementaire controle op het buitenlands beleid te vergroten. In 1919 kwam een desbetreffende bepaling in het Reglement van Orde van de Tweede Kamer. In 1923 volgde de invoering van een artikel in dit Reglement met betrekking tot de Vaste Commissie voor Rijksuitgaven, die de zuinigheid in het overheidsbeheer moest bevorderen. Deze commissie zou onder meer van de afzonderlijke deelverslagen van de Algemene Rekenkamer kennis nemen. Om een inzicht te krijgen in het beleid ten aanzien van de Overzeese Gebiedsdelen, buiten de gelegenheid die de behandeling van de begrotingen voor deze gebieden en de diverse op deze gebieden betrekking hebbende wetsontwerpen daartoe bood, werd in 1934 de Indische Commissie in het leven geroepen. De door de regering toegezegde medewerking aan de genoemde commissies voor Buitenlandse Zaken en Indische Zaken liep parallel met hetgeen in 1922 bij de grondwetsherziening omtrent de verantwoording van het buitenlands beleid en de ontwikkeling van de Overzeese Gebieden was bepaald. De instelling van deze groep Vaste Commissies is niet los te zien van de wijziging van 1909, al was deze specifieke vorm van Vaste Commissies toen niet voorzien.

Langer dan in de Tweede Kamer is in de Eerste Kamer vastgehouden aan het afdelingssysteem als gevolg van de terughoudende rol die de senaat door het ontbreken van het recht van amendement ten opzichte van

² Voor de schets van de ontwikkelingen is gebruik gemaakt van J.G. Pippel, *o.c.*, eerste deel: P.J. Oud, *Het constitutioneel recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel II, 2e druk, Zwolle 1970, hfdst. IX, par. 3; H.T.K. 1952-1953 Verslag, p. 826-831.

wetsvoorstellen is toegewezen. In het begin van deze eeuw is door diverse staatscommissies tot herziening van de Grondwet voorgesteld de Eerste Kamer het recht van amendement of het recht van regres -het terugsturen van wetsontwerpen met voorstellen tot wijziging aan de Tweede Kamer- te verlenen, maar de regering heeft deze voorstellen niet gevolgd. Zou de regering deze voorstellen wel in een of andere vorm hebben overgenomen, dan was het mogelijk geweest dat ook in de Eerste Kamer vrij snel Vaste Commissies, sterk gelijkend op die van de Tweede Kamer, tot ontwikkeling waren gekomen. Nu bleef de terughoudende rol van de senaat bevestigd, ook in de na 1945 geleidelijk aan in deze Kamer ingevoerde Vaste Commissies -die voor Buitenlandse Zaken in 1950 was de eerste-, hetgeen tot uiting komt in de bepaling van het Reglement van Orde van de Eerste Kamer dat deze commissies dienen voor het verkrijgen van inlichtingen, waar in dat van de Tweede Kamer sprake is van het voeren van overleg met de regering. Als Kamer van revisie heeft de senaat echter een grotere afstand tot de regering te bewaren. Des te opmerkelijker, zoals hieronder nog zal worden beschreven, dat niettemin leden van de Eerste Kamer vanaf het begin deel uitmaakten van de staatscommissies van Oorlog en Marine, die waren bedoeld om op de meest cruciale punten van het beleid van deze departementen onderzoek te doen met de mogelijkheid voorstellen te doen tot wijzigingen in de bestaande wetten en aanhangige ontwerpen van wet. Daarmee kwam de gebruikelijke distantie ten opzichte van de regering in het geding en werd enkele leden van de Eerste Kamer een controle op het beleid, gelijk op met collega's uit de Tweede Kamer, toegekend ³.

De Staatscommissies voor Oorlog en Marine uit de beide Kamers der Staten-Generaal.

In het voorafgaande betoog ontbreekt een aanduiding van een Vaste Commissie, belast met de Defensiezaken, die toen nog, tesamen met de verzorging van de binnenlandse veiligheid, het belangrijkste deel van de staatszorg uitmaakten. Gegeven de ontwikkeling in de Tweede Kamer naar de instelling van Vaste Commissies om complexe vraagstukken inzake beleid en wetgeving te kunnen overzien en door toetsing van de rijksuitgaven een zuinig overheidsbeheer te kunnen bevorderen, is het op het eerste gezicht verwonderlijk dat juist voor zaken van Oorlog en Ma-

³ Hiervoor: J.Th. de Ruwe, *De Eerste Kamer der Staten-Generaal*, Nijmegen 1957, hfdst. II, par. 3.

rine, twee departementen waar samenhang in het beleid en zuinig beheer zeker in het begin van de 20e eeuw dringende wensen van de Kamer waren, een dergelijke commissie uit de Tweede Kamer niet is ingesteld. Nadere bestudering van de Handelingen der Staten-Generaal levert echter de verklaring voor het achterwege blijven van deze commissie, toen de Kamer na de Eerste Wereldoorlog overging tot de instelling van Vaste Commissies: de Tweede Kamer heeft gevraagd om staatscommissies voor de bestudering van de verhouding tussen de besteding van geld en persoonlijke verplichtingen, naar de geldende wetten, en de weerbaarheid van het land, bemand met leden uit de beide Kamers, in dezelfde tijd als waarin de Tweede Kamer overging tot de invoering van het systeem van Vaste Commissies. Een Vaste Commissie voor Defensieaangelegenheden uit de Tweede Kamer was derhalve eigenlijk niet meer nodig.

Wat was het geval? Sedert 1848 waren er op geen terrein van het overheidsbeleid zoveel conflicten tussen regering en volksvertegenwoordiging ontstaan als op dat betreffende de defensie van het Rijk. Juist de uitgaven voor de departementen van Oorlog en Marine en de uitbreiding en verlenging van de dienstplicht zouden in het begin van de 20e eeuw struikelblokken voor ministers en een geheel kabinet gaan vormen. Centraal in de defensiedebatten rond de eeuwwisseling stond de vraag of het handhaven van de neutraliteit en de defensie tegen een mogelijke aanval van een der mogendheden de sommen gelds en de persoonlijke, vrij willekeurig verdeelde, lasten vorderde, die de ministers van Oorlog en Marine meenden nodig te hebben. Niet alleen radicalen, maar ook katholieken en liberalen waren van oordeel dat de mogelijkheden van het Koninkrijk in verhouding tot mogendheden als Engeland en Duitsland beperkt waren en dat de stijgende lasten met de daaraan gekoppelde belastingverzwaring een bedreiging voor de economie van het land waren. In wezen vertrouwde men liever op het succes van de zelfstandigheidspolitiek tussen de toenmalige grote mogendheden in. Voor de bescherming van de overzeese belangen, met name in de Oost, was men in meerderheid bereid de Marine enige ruimte te geven, zeker als Indië zelf in de kosten daarvan bijdroeg. De vraag echter of de bouw van nieuwe pantserschepen, ter voltooiing van het vlootplan van Marineminister Jansen (1892), ook voor Nederland van belang was, heeft een meerderheid van radicalen, liberalen en katholieken in 1897 ten tijde van het kabinet-Pierson ontkennend beantwoord. De vlootopbouw met zijn snel verouderende schepen zou een brandend vraagstuk blijven. Een andere controversie betrof de vernieu-

wing van de legerorganisatie en de invoering van de persoonlijke dienstplicht -ter vervanging van de militiedienstplicht-, die vanwege de mogelijkheden van vrijlating en vrijstelling slechts een deel van de jonge mannen zou belasten, zoals door hetzelfde kabinet-Pierson (1897-1901) gewenst, met alle consequenties zoals de vergroting van het leger en de langdurige kazernering van een deel van de dienstplichtigen. Moest de volksvertegenwoordiging niet duidelijk grenzen trekken ten aanzien van de hiervoor gevorderde uitgaven en de persoonlijke verplichtingen in de vorm van de dienstdienst? De minister van Oorlog in dit kabinet, de generaal Eland, trad af, toen de Kamer, wederom door steun van de katholieken aan het linkse kamp, de oefentijd tegen de wil van de minister in de wet wilde vastleggen (1901).

In de kern lag de oorzaak van de wrevel van de volksvertegenwoordiging over de uitgaven en de opzet van de nationale defensie in het gevoel dat de Kamers, door zich accoord te verklaren met een bepaalde vlootopbouw of legerorganisatie, van een behoorlijke controle en het budgetrecht waren beroofd. De ministers van Oorlog en Marine beriepen zich al gauw op het technisch karakter van de onderwerpen om een discussie in de kiem te smoren. Vooral de Tweede Kamer wilde zich een beter oordeel over deze onderwerpen verschaffen om de regeringsvoorstellen te kunnen toetsen en te kunnen amenderen. Deze wrevel ontladde zich vooral ten tijde van het zwakke minderheidskabinet-De Meester (1905-1908) van vrijzinnigdemocraten (V.D.B.) en Unie-Liberalen, hetgeen tot uiting zou komen in een serie conflicten tussen de volksvertegenwoordiging en de regering over het defensiebeleid en zou eindigen met de val van het gehele kabinet. De minister van Oorlog, H.P. Staal, zette zich conform de verkiezingsbeloften van de vrijzinnige concentratie in voor bezuinigingen op zijn departement, teneinde aan de jaarlijkse stijging een einde te maken. Bij de behandeling van de eerste begroting van Staal stelde het Kamerlid Marchant (V.D.B.) voor een parlementaire enquête te doen houden naar het gehele complex van de defensieuitgaven in verhouding tot de defensienoodzaak. De anti-revolutionair Talma zag weliswaar niets in een enquête met betrekking tot een dergelijk gevoelig onderwerp, maar hij herinnerde wel aan de vage belofte van de voorganger van Staal om een staatscommissie ter bestudering van de mogelijkheden tot bezuinigingen in te stellen. Zijn stelling was dat bevolking en Kamers moesten worden gerustgesteld over het beheer bij het departement van Oorlog. Aan de onzekerheid, waarin ondeskundigen onder de bevolking en in de Kamers

verkeerden, moest een eind worden gemaakt. Een staatscommissie moest derhalve nagaan of datgene wat bij Oorlog werd besteed aan geld en persoonlijke lasten ook in het belang van de defensie was. Staal vroeg op 21 december 1905 hem ruim een jaar de tijd te geven om zelf met de nodige bezuinigingsvoorstellen te komen.

Staal kwam een jaar later wel met een begroting, die op enkele punten getuigde van enige bezuinigingsijver. Op hoofdlijnen echter -organisatie, oefeningsduur, dienstplichtigen- was van geen ombuiging sprake. Op 21 december 1906, de zogeheten Nacht van Staal, toen een deel van de rechterzijde te hoop liep tegen de minister die alleen dank zij de steun van enkele katholieken voorlopig kon blijven zitten, bleek Talma ongeduldig te zijn geworden. Hij vond het onjuist dat de minister doorging met een beleid, dat door onvoldoende inzicht bij de bevolking en de Kamers over het nut ervan alleen maar onrust kon verwekken. Hij stelde daarom bij motie voor om tot herstel van het vertrouwen in 's lands weerbaarheid en in de noodzaak van de gevraagde lasten een staatscommissie in te stellen om de zaken bij Oorlog nader te onderzoeken. Naast handtekeningen van A.R.P.-Kamerleden prijkten onder deze motie ook de namen van enkele vrijzinnig-democraten, een sociaal-democraat en een katholiek. De Kamer besliste evenwel dat door gebrek aan tijd uitstel van behandeling van deze motie nodig was. Talma legde zich hierbij neer; hij stelde er zich tevreden mee dat de minister was geconfronteerd met de wens van velen in de Kamer beter geïnformeerd te worden over de achtergronden van het defensiebeleid. De begroting van Oorlog voor 1907 werd vervolgens door de Tweede Kamer aanvaard; in de senaat evenwel werd deze begroting verworpen. Het kabinet diende daarop zijn ontslag in, maar keerde met een nieuwe minister van Oorlog, Van Rappard, terug, zij het niet voor lang. Het was Van Rappard die, gevraagd naar zijn opvatting over de opportuniteit van de eerder genoemde staatscommissie, liet weten niet goed te zien hoe zonder de schijn van partijdigheid de bedoelde commissie kon worden samengesteld en hoe de opdracht moest worden geformuleerd. De ervaring met commissies, die zich in het verleden met defensievraagstukken hadden bezig gehouden, achtte hij niet bemoedigend. Het was duidelijk dat de minister er eigenlijk niets voor voelde. Talma bleek de bezwaren van de minister te delen: op 18 december 1907 trok hij zijn nog steeds niet in behandeling genomen motie over de instelling van de genoemde staatscommissie in.

Het kabinet-De Meester kwam begin 1908 toch ten val, doordat in de Tweede Kamer door samenwerking van diegenen die de bezuinigingen op Oorlog afwezen en een groep van anti-militaristische sociaal-democraten en enkele vrijzinnig-democraten de begroting van Oorlog voor 1908 werd verworpen. Een kabinet van katholieken en anti-revolutionairen onder aanvoering van Heemskerk (1908-1913) trad aan. Aangezien de politieke spanningen over de defensie zeker niet geluwd waren en ook dit minderheidskabinet het gevaar liep hierdoor vroegtijdig te sneuvelen, was dit kabinet tot concessies bereid, niet alleen op het punt van de dienstplicht, maar ook inzake de gevraagde staatscommissie. Het was het Kamerlid Marchant dat van de netelige positie van dit kabinet op het terrein van de defensiepolitiek gebruik wist te maken en het oude voorstel van de inmiddels tot de ministersrang bevorderde Talma oprakelde. Op 23 december 1909 diende hij diens oude motie in, met steun van de A.R.P., Liberale Unie, V.D.B. en sociaal-democraten (S.D.A.P.). Nadat op verzoek van de minister van Oorlog uit de motie de als negatief beoordeelde motivering omtrent de noodzaak bij de bevolking het vertrouwen in het defensieapparaat te herstellen was verwijderd en de minister vervolgens had aangekondigd tegen de betreffende motie geen bezwaar te hebben, werd de motie met betrekking tot de instelling van een staatscommissie voor het onderzoek van de Oorlogslasten zonder hoofdelijke stemming aanvaard⁴. Bij K.B. van 12 december 1910, nr. 56, werd de commissie betreffende het onderzoek aangaande de geldelijke en persoonlijke lasten voor de landsverdediging ingesteld. De installatie vond plaats op 4 februari 1911. Leden waren: de leden van de Eerste Kamer mr. P.C. 't Hooft (A.R.P.),

⁴ Zie H.T.K. 1905-1906 Verslag, p. 867 (Marchant); *ibid.*, p. 926-927 (Talma); *ibid.*, p. 937-938 (Staal); H.T.K. 1906-1907 Verslag, p. 1277 (Staal); *ibid.*, p. 1208-1209 en 1278-1279 (Talma) alwaar motie wordt ingediend; H.T.K. 1907-1908 Bijlagen-A hfdst. VIII nr 6, Rijks-begroting van Oorlog voor het dienstjaar 1908, Memorie van Antwoord, par. 5 (verwijzing naar de bij K.B. van 10 juli 1888, Stbl. 26 ingestelde commissie-Oorlog); intrekking motie-Talma; H.T.K. 1907-1908 Verslag, p. 1226; H.T.K. 1909-1910 Verslag, p. 129 en p. 1315-1316 (Marchant) afhandeling motie-Marchant, H.T.K. 1910-1911 Verslag, p. 1623-1624. Voor de lijnen in de politieke ontwikkelingen is gebruik gemaakt van W.J. van Welderen Rengers, *Schets eener parlementaire geschiedenis van Nederland 1849-1891*, eerste deel, 4e druk, 's-Gravenhage 1948; *ibid.*, tweede deel 1891-1901, 's-Gravenhage 1948; *ibid.*, derde deel 1901-1914, 's-Gravenhage 1950. Voor de toenmalige pleidooien voor een volksleger naar Zwitsers model door de V.D.B., zie: R.P.F. Bijkerk, "Naar een gewapend volk? Het defensiebeleid van de Vrijzinnig-Democratische Bond bij het aantreden van het kabinet-De Meester (1905-1908)", in: *Mededelingen van de Sectie Militaire Geschiedenis van de Landmachtstaf*, deel 9, 1986, p. 7-30.

voorzitter, en dr P.J.F. Vermeulen (r.k.); de leden van de Tweede Kamer L.F. Duymaer van Twist (A.R.P.), jhr. mr D.J. de Geer (C.H.U.), K. ter Laan (S.D.A.P.) mr H.P. Marchant (V.D.B.), J.B. Verhey (Unie-Lib.) en A.C.A. van Vuuren (r.k.), alsook de civiel-ingenieur L.M. Lambrechtsen van Ritthem. De toevoeging van de laatstgenoemde persoon onderstreepte het karakter van deze commissie als staatscommissie boven dat als een soort "parlementaire" Kamercommissie. Het niet-vervangen van diens opvolger in 1923 bewees dat de commissie er in geslaagd was de minister van Oorlog van haar karakter als bijzondere "parlementaire" commissie te overtuigen. De commissie kreeg in 1910 de officiële opdracht een onderzoek in te stellen ter beantwoording van de vraag of de voor de verdediging van het land bestede gelden en persoonlijke diensten volgens de bestaande wetten op de meest economisch en doeltreffende wijze tot verzekering van de weerbaarheid van het land werden aangewend, "opdat de overtuiging omtrent de noodzakelijkheid van de geldelijke en persoonlijke lasten, welke de verdediging van het land eist, op afdoende gronden gevestigd moge zijn". De commissie kreeg de bevoegdheid wijzigingen in de bestaande wetten voor te stellen. Adviezen van personen uit het leger, die buiten de commissie stonden -aan de commissie waren twee officieren als adviserende leden toegevoegd-, konden worden ingewonnen. Deze commissie, verder bekend als legercommissie, moet onderscheiden worden van de Raad van Defensie (ingesteld in 1908), een adviesorgaan van de regering, waarvan de genoemde voorzitter van de Legercommissie een der niet-militaire leden was ⁵.

Blijkens de notulen van de vergaderingen van de Legercommissie in de eerste jaren is enerzijds aandacht besteed aan de mogelijkheid op terreinen als het onderricht, de geneeskundige dienst, de administratie, het vervoer bij Oorlog tot verbeteringen én tot bezuinigingen te komen, conform de oorspronkelijke opzet van deze commissie. Over de publicatie van de rapporten van dit onderzoek is aanvankelijk enige strijd geweest: de commissie stelde zich op het standpunt dat deze rapporten openbaar dienden te zijn en aan de Kamers moesten worden aangeboden; de minister hield soms bepaalde rapporten achter, waarop de commissie besloot de rapporten altijd aan de Koningin in plaats van aan de minister aan te bieden,

⁵ Samenstelling van de Commissie betreffende onderzoek aangaande geldelijke en persoonlijke lasten voor de landsverdediging en de opdracht zijn afgedrukt in: J.A. Jungman en F.K. van Iterson (samenst.), *Parlement en Kiezer 1911-1912*, 's-Gravenhage 1911, p. 22. Voor de Raad van Defensie, zie *idem*, p. 17-18. De gegevens ook in archief, cfr. *supra* noot 6.

aangezien aanbieding aan de Koningin altijd werd gevolgd door prompte publicatie zoals de ervaring met een enkel rapport had geleerd. Anderzijds kreeg de commissie trekken van een Vaste Kamercommissie, die zich wenste te informeren over de achtergronden van het beleid, zoals dat in de Kamerstukken werd gepresenteerd. Bij dit laatste stuitte de commissie op weerstanden. Op 4 december 1911 verschaftte de chef van de generale staf, lt. gen. C.J. Snijders, de commissie een toelichting op het mobilisatieplan van de Nederlandse krijgsmacht, die de commissie de indruk gaf dat zij met een kluitje in het riet was gestuurd. De voorlichting van de zijde van de militaire autoriteiten zou, naar de commissie te weten kwam, uitvoeri-ger kunnen zijn, als de commissie zich zou onderwerpen aan een geheimhoudingsplicht. De Kamerleden stonden echter op het standpunt dat zij als Kamerlid niemand verantwoording schuldig waren en niet zoals ambtenaren tot geheimhouding konden worden verplicht. Het was duidelijk dat de Kamerleden vonden dat dat deel van de opdracht van de commissie, dat zich richtte op het scheppen van het vertrouwen bij de bevolking in het beleid bij Oorlog, zich moeilijk verdroeg met geheimhouding; aan de andere kant was het begrijpelijk dat de ambtenaren, die ex officio onder de geheimhoudingsplicht vielen, niet bereid waren informatie te geven op vragen van de commissieleden, tenzij daar duidelijk door de betrokken minister opdracht toe was gegeven. De Kamerleden wensten echter niet te tornen aan de openbare controle van het beleid, ook al ging het hier om een staatscommissie.

De mobilisatie gedurende de Eerste Wereldoorlog heeft een versnelling teweeg gebracht in de ontwikkeling van karaktertrekken van de Legercommissie als een soort Vaste Kamercommissie, met leden uit de beide Kamers, en naar de instelling van een met dezelfde bevoegdheden uitgeruste Vlootcommissie. De kwestie van de geheimhoudingsplicht was de eerste toetssteen voor het gezag van de Legercommissie. Deze kwestie leidde namelijk in het najaar van 1915, toen de Legercommissie in het kader van haar opdracht meende de stellingen in Zeeland te moeten bezoeken en ter plekke informatie wilde inwinnen over kleding, voeding en huisvesting van de militairen aldaar, tot een conflict, waaruit de commissie glorieus te voorschijn kwam. De plaatselijke commandant weigerde namelijk de commissie toe te laten, daarin bevestigd door opperbevelhebber Snijders. De commissie besloot haar werkzaamheden te staken. De minister van Oorlog heeft daarop Snijders teruggefloten. Gedurende de Wereldoorlog en de mobilisatie had de commissie zich bijgevolg ontwik-

keld van staatscommissie met een beperkte (studie-)opdracht tot een controle-apparaat te velde van de Kamers, die met het nodige respect diende te worden bejegend. Erkenning van deze positie is af te lezen uit het verzoek van de minister van Oorlog in december 1918, wanneer de Wereldoorlog is beëindigd, aan de commissie zich te willen beschouwen als commissie van toezicht op de demobilisatie. De volgende stap zou hierop logisch aansluiten: in 1920 vroeg de Legercommissie de minister van Oorlog, in het kader van de ombouw van de krijgsmacht na de Wereldoorlog en de verwezenlijking van de voorgenomen bezuinigingen, om meer bevoegdheden. De commissie wenste de mogelijkheid te hebben een onderzoek in te stellen naar aanleiding van te nemen maatregelen en voorstellen van wet naast de toetsing achteraf (besteding gelden en persoonlijke diensten krachtens geldende wetten). Daarmee kwam de commissie dicht in de buurt van het gangbare werk van de afdelingen in de Kamers en de enkele jaren later geïnstalleerde Vaste Commissies in de Tweede Kamer. De Legercommissie dreigde het werk neer te leggen -zij het na de nodige discussies, aangezien het C.H.U.-lid met deze methode veel moeite had-, indien hieraan niet tegemoet werd gekomen. De commissie weigerde alvast medewerking te verlenen aan de vervulling van een aantal vacatures, onder meer voor de plaats van de niet-parlementariër Lambrechtsen. De minister van Oorlog beloofde daarop te bevorderen dat de opdracht van de Legercommissie in de gewenste zin zou worden bijgesteld. Deze belofte is nagekomen tegelijk met de verleende opdracht voor de nieuw te installeren Vlootcommissie. De commissie heeft vervolgens in afwachting van de inlossing van deze belofte aan de vervulling van de vacatures meegewerkt en weten te bereiken dat voor de periode 1920-1923 het lid van de Raad van State, mr A.H.H. Struycken, aan de commissie werd toegevoegd, een duidelijke poging de commissie meer gewicht te geven. Struycken werd prompt voorzitter. Na 1923 bleef men voortaan als parlementariërs onder elkaar, wat ook meer aansloot op de nieuwe en uitgebreide opdracht (K.B. 11 januari 1922, nr. 37) die was binnengehaald.

Kort na de instelling van de Legercommissie is al in de Tweede Kamer gevraagd een soortgelijke commissie voor vlootzaken in het leven te roepen. Doordat de kritische aandacht van de Kamer vooral uitging naar de begroting van Oorlog, was de toenmalige minister van Marine in staat met een lijst van bezwaren de Kamer van verdere aandrang en de instelling van een Vlootcommissie af te houden. Na de Wereldoorlog evenwel

kreeg ook de Marine de volle aandacht van de Kamers. Onder het kabinet-Ruijs de Beerenbrouck (1918-1922) leidde het wantrouwen jegens de snel stijgende lasten en nieuwbouwplannen bij Marine bij een groot deel van de Kamers -de S.D.A.P. had zich principieel tot het pacifisme bekeerd, terwijl V.D.B. en sommige katholieken tegen dit idealistisch streven aanleunden- niet alleen tot conflicten met de regering en het aftreden van de minister, maar ook tot de roep om een Vlootcommissie. Het vertrouwen van de bevolking en de Kamers in het Marinebeleid moest worden hersteld. Nadat eerst nog gedacht was aan een omvorming van de Legercommissie tot algemene Defensiecommissie, is toch besloten tot de oprichting van een afzonderlijke Vlootcommissie, waarmee de departementale indeling werd gevolgd. Vastgelegd zou worden dat de beide commissies voor gemeenschappelijke defensievraagstukken dienden samen te werken. Zowel in het K.B. van 24 januari 1922, nr. 25, waarbij de Vlootcommissie werd ingesteld, als in het tegelijk uitgevaardigde nieuwe K.B. voor de Legercommissie werd ook bepaald dat de commissies voorstellen tot wijzigingen in ontwerpen van wet mochten doen, zoals de legercommissie dat had verlangd. De Vlootcommissie telde zeven leden -men vergelijke de reglementair voorgeschreven omvang van de genoemde Vaste Commissies uit de Tweede Kamer- en wel uit de fracties van de katholieken (R.K.S.P.), A.R.P., C.H.U., S.D.A.P., V.D.B. en Unie-Liberalen. Opmerkelijk is dat tegenstanders van het regeringsbeleid als de pacifistische socialisten en vrijzinnig-democraten, waarvan de eerstgenoemden sedert de gebeurtenissen van november 1918 ook nog als revolutionair golden, zonder problemen in deze commissies werden opgenomen en daarin onbelemmerd zitting zouden houden. Van de oprichting van de Vlootcommissie en de nieuwe opdracht voor de Legercommissie is geen gebruik gemaakt om de S.D.A.P. van deelname aan het overleg uit te sluiten, zoals na de Tweede Wereldoorlog in 1948 bij gelegenheid van de omvorming van de Leger- en Vlootcommissies tot één Defensiecommissie wél is gedaan om de C.P.N. van dit soort overleg te weren, zoals nog zal worden beschreven. Evenmin hebben de gebeurtenissen in 1933, namelijk de opstand op "De Zeven Provinciën" en -vanwege het in bepaalde kring uitgesproken begrip voor de opstand- het ingevoerde verbod voor defensie-ambtenaren om lid te zijn van onder meer de S.D.A.P., geleid tot acties tegen het lidmaatschap van S.D.A.P.-Kamerleden van de twee commissies. De samenstelling van deze commissies vóór de Tweede Wereldoorlog onderstreept het parlementaire karakter van deze staatscommissies, die de

belangrijkste politieke groeperingen -ongeacht of de betrokken groeperingen het regeringsbeleid welgezind waren- dienden te representeren.

De hoge militairen en ambtenaren van de twee betrokken departementen hebben zich derhalve in de maandelijkse vergaderingen -totdat de dreiging van Nazi-Duitsland over Europa ging vallen en de commissie eensgezind naging of de defensie van het land nog wel in orde was- de zeer kritische vragen van de S.D.A.P.-leden van de commissies, van wie K. ter Laan in de Legercommissie een constante factor vormde, moeten laten welgeval- len. Die S.D.A.P.-vragen hadden vooral de strekking verdere bezuinigin- gen te bereiken, waarbij de S.D.A.P.-leden zich op het standpunt stelden dat in 1914 niet de strijdkrachten de onafhankelijkheid hadden bewaard, maar de neutraliteit in het losgebroken wereldconflict. Vanaf 1934 kwam Ter Laan op dit punt in de Legercommissie vrijwel alleen te staan, nog slechts zwak gesteund door het vrijzinnig-democratische commissielid. De overige leden van de commissie besloten zich in te zetten voor de verbetering van de strijdkrachten. Van hun verontrustende bevindingen van de toestand van het leger hebben zij bijvoorbeeld eind 1935 het Staats- hoofd op de hoogte gesteld. Conform de veranderde houding van zijn partij inzake de nationale defensie (S.D.A.P.-program 1937) liet Ter Laan zijn bezuinigingsdrift uiteindelijk varen. Het eensgezind loslaten door de Legercommissie van de oorspronkelijke gedachte achter de commissie - bezuiniging- heeft een tijdvak van grote activiteiten aan de vooravond van de Tweede Wereldoorlog voor deze commissie ingeluid, waarbij zij alle medewerking van Oorlog kreeg: bezoeken door het gehele land aan kazernes en stellingen; aanhoren van voordrachten door specialisten van alle wapens; indringende rapportage aan de autoriteiten. De Legercommis- sie werd hierdoor ook in den lande steeds meer gezien als invloedrijk or- gaan, getuige de brieven over defensieaangelegenheden die -afkomstig ook van officieren, bijvoorbeeld met pleidooien ten gunste van een drastische motorisatie van het leger- aan de commissie werden gericht.

De Vlootcommissie heeft in dezelfde periode in de schaduw van de Legercommissie moeten staan. Bij belangrijke zaken stond deze commissie buiten spel: bij de befaamde Vlootwet-discussie in het begin van de jaren '20 was een afzonderlijke staatscommissie ingesteld (de commissie-Patijn, waarvan ook de voorzitter van de Legercommissie, Struycken, deel uit- maakte); voor de bepaling van de maritieme middelen in Indië werd halverwege de jaren '30 een afzonderlijke commissie gevormd; de Vloot- commissie kreeg zelfs het rapport van de commissie ter bestudering van

de maritieme defensie -eind jaren '30- niet in handen. Weliswaar werd de Vlootcommissie wel door marineofficieren ingelicht over de algemene strategie van de Marine, maar zij werd niet als partner gezien voor overleg over technische aangelegenheden zoals de opzet en uitrusting van de vloot. Wél mocht de Vlootcommissie zich bemoeien met zaken als de opleiding van de matrozen in Gorinchem, de keuring en aanschaf van kleding en levensmiddelen en de samenwerking tussen koopvaardijvloot en Marine. Zat hier de frustratie van de Marinekosten achter door de verwerping van de Vlootwet in 1923? Heeft aan de andere kant de commissie weinig reden gehad zich met details van het marinebeleid in te laten, omdat belangrijke aanschaf van materiaal zoveel geld voor zoveel jaar zou vergen, dat de regering daarvoor toch altijd bijzondere commissies zou instellen en afzonderlijke wetgeving zou voorbereiden? Zeker is dat de persoonlijke lasten bij de Marine veel geringer waren (merendeel beroeps-personeel) en het belang van de Marine voor de verdediging van het Nederlands grondgebied naar de toenmalige bedreigingen gerekend minder betekenis dan de Landmacht had. In ieder geval werd een dag voor de Duitse inval, op 9 mei 1940, in een vergadering van de Vlootcommissie geconstateerd dat de commissie in een impasse was geraakt en geen goed inzicht had in de bij een bepaalde strategie gewenste vlootopbouw. Een vervolg op deze vergadering zou uiteraard uitblijven. De bijeenkomst van de Legercommissie werd op 13 juli 1940 verdaagd, "tot tijd en wijle weder vruchtdragende arbeid kan worden verricht". De beide commissies zijn, zoals het afwikkelingsbureau van de krijgsmacht had uitgestippeld, niet

opgeheven, maar in sluimertoestand gebracht, waaruit de bevrijdingstriomf hen zou wekken ⁶.

Van Leger- en Vlootcommissies naar één, eensgezinde Defensiecommissie.

Nog in de zomer van 1945 kwamen de Leger- en Vlootcommissies, waarvan de bijeenkomsten na de Duitse inval in 1940 waren verdaagd, weer tot leven. Men stond niet alleen voor de vraag hoe de nieuwe commissies moesten worden samengesteld om de opengevallen plaatsen van overleden parlamentsleden op te vullen en de uitslag van de te houden verkiezingen voor de Kamers tot gelding te brengen, maar ook voor de vraag of naast de oude taak, namelijk het toetsen van de uitgaven en de lasten om tot bezuinigingen te komen, ook andere taken, bijvoorbeeld het nastreven van verbeteringen, die eventueel ook tot bezuinigingen zouden

⁶ De gegevens over samenstelling, officiële taken en werkzaamheden van de Leger- en Vlootcommissies voor de periode 1911/1922 - 1940 zijn ontleend aan de archivalia van de beide commissies, aanwezig in Centraal Archiefdepot van het Ministerie van Defensie, Den Haag. Voor de medewerking aan het onderzoek voor dit deel van het onderwerp ben ik de secretaris-generaal van het Ministerie van Defensie en in het bijzonder het hoofd van genoemd depot, de heer G. Gans, en diens staf zeer erkentelijk. Voor de algemene context van het defensiebeleid, zie: H.W. van der Dunk, "Neutralis-me en defensie; het dilemma in de jaren dertig", in: G. Teitler (red.), *Tussen crisis en oorlog. Maatschappij en krijgsmacht in de jaren '30*, Dieren 1984, p. 5-23; J.A.M.M. Janssen, "Kerk, coalitie en defensie in het Interbellum", in: G. Teitler, *o.c.*, p. 42-62; H.J.L. Vonhoff, "Defensiepolitiek van Liberalen en Vrijzinnig-Democraten in de jaren dertig", in: G. Teitler, *o.c.*, p. 63-69; J.C.H. Blom, "'Durch kamen sie doch'. Het Nederlands defensiebeleid in de jaren dertig opnieuw beschouwd", in: G. Teitler, *o.c.*, p. 116-143; G. Teitler, "De krijgsmacht als Cassandra. Toekomstverwachtingen van Nederlandse militairen", in: G. Teitler *o.c.*, p. 70-87, vermeldt op p. 74 de jegen het Staatshoofd eind december 1935 geuite bezorgdheid van de (parlementaire) Legercommissie over de lacunes in de Nederlandse defensie (-organisatie). Hier zij vermeld, dat de ministers van Oorlog, Marine en Koloniën op 1 september 1933 een commissie onder leiding van de oud-gouverneur-generaal, A.W.F. Idenburg (A.R.P.) in het leven hebben geroepen om een reorganisatie van de krijgsmacht van het Rijk en een nieuwe regeling voor de verdeling van de Marine-uitgaven tussen Nederland en Nederlands-Indië, met het oog op bezuinigingen, te bereiken. Het rapport van de commissie-Idenburg is aan de Leger- en Vlootcommissies voor commentaar gezonden. De besparingen waren beperkt. De kwestie kruisers of vliegtuigen ter verdediging van Indië werd onderzocht door de commissie-Kan (1935). Het rapport van deze commissie is niet gepubliceerd. Het aan de Vlootcommissie niet doorgegeven rapport, waarover op 9 mei 1940 werd gesproken, betrof dat van een technische commissie m.b.t. de versterking van de Indische defensie (slagkruisercommissie). Over de Vlootcommissie in deze kwestie, zie: G. Teitler, *De strijd om de slagkruisers 1938-1940*, Dieren 1984, p. 60-62.

kunnen leiden, door de nieuw te bemannen commissies moesten worden aangesneden. Vreemd genoeg heeft de Legercommissie in oude samenstelling, waarvan nog slechts één lid zitting had in het parlement -het naar de P.v.d.A. overgegangene voormalige V.D.B.-lid Schilthuis (Tweede Kamer)-, gemeend enkele vergaderingen te kunnen houden, voornamelijk over de achtergrond van de enorme uitgaven voor Oorlog. Als staatscommissie had zij dit recht, als bijzondere "parlementaire" commissie zeker niet. Vandaar dat er naar gestreefd werd om zo snel mogelijk, zoals bij de installatie van de nieuw samengestelde commissies in 1947 van de kant van de regering werd verklaard, het bij de instelling van de commissies beoogde contact met de beide Kamers te herstellen.

Bij K.B. van 31 mei 1947, nr. 24, werd de nieuwe Legercommissie benoemd. Voorzitter werd het K.V.P. Eerste Kamerlid, de luitenant-generaal b.d. H.F.M. baron Van Voorst tot Voorst, chef-staf Landmacht in de meidagen van 1940. Overige leden waren de C.H.U.-senator Vixseboxse en de Tweede Kamerleden Koersen (K.V.P.), Vermeer (P.v.d.A.), Vorrink (P.v.d.A.), Bruins Slot (A.R.P.), Vonk (P.v.d.V.-V.V.D.) en Wagenaar (C.P.N.). De uitnodiging aan Wagenaar om toe te treden tot de Legercommissie markeerde de nieuwe politieke verhoudingen, waarbij de C.P.N. als een door de verkiezingen van 1946 (10% der stemmen) bevestigde grote, serieuze en door het verzetsverleden ook prestigieuze groepering werd aanvaard, althans voorlopig. Ook de verwijdering van ditzelfde commissielid een jaar later was significant voor de plotselinge veranderingen in de politieke verhoudingen. Wagenaar zou overigens, mogelijk vanwege de afkeuring door de C.P.N. van de inzet van vrijwel alle onder Oorlog ressorterende strijdkrachten in Indië bij de eerste politieke actie (20/21 juli - 4 augustus 1947), na de installatiebijeenkomst geen vergaderingen van deze commissie bijwonen; wél was hij enkele malen aanwezig bij vergaderingen van de Vlootcommissies, waarvan hij eveneens lid werd, en bij een gezamenlijke vergadering van Leger- en Vlootcommissies over de demobilisatie van de strijdkrachten in Indië op 29 oktober 1947. In deze laatste vergadering zou het C.P.N.-lid tevergeefs vragen naar de data voor de daadwerkelijke demobilisatie. Wagenaar was zeker niet zo lastig als Ter Laan (S.D.A.P.) vóór en kort na de oorlog in de Legercommissie. Aan de andere kant kreeg hij als commissielid de notulen van de commissies toegezonden, hetgeen bij de beoordeling in 1948 van de positie van de C.P.N.-vertegenwoordiging in de commissies een rol zal hebben gespeeld.

Officieel werd nog geen wijziging gebracht in de opdracht van de commissie. Wél bleek uit de installatierede van de minister van Oorlog in het rooms-rode kabinet-Beel, Fiévez, op 10 juli 1947 dat de minister in reactie op de dringende verzoeken van verschillende leden van de Legercommissie de vóór de oorlog gegroeide gebruiken in het werk van deze commissie -die in veel mindere mate bij de Vlootcommissie tot ontwikkeling waren gekomen- wenste te handhaven. De Legercommissie werd door Fiévez met zoveel woorden zowel als een soort Vaste Kamercommissie als een adviesorgaan gezien. Hij was namelijk van plan "het oordeel van de Commissie in te winnen omtrent onderwerpen, welke de landsverdediging raken en welke op mijn ministerie in studie genomen met de bedoeling deze te gelegener tijd in aanmerking te brengen voor een behandeling in de volksvertegenwoordiging. Indien de Commissie bereid zou zijn in de toekomst hieraan mede een deel van haar tijd en aandacht te besteden, zou daardoor wellicht bereikt kunnen worden, dat mijnerzijds een inzicht kan worden verkregen in de gedachten, wensen en stromingen, welke ter zake in de volksvertegenwoordiging leven". Omdat de minister de commissie met dit doel van mogelijk vertrouwelijke informatie zou voorzien, kondigde hij aan in voorkomende gevallen in het algemeen belang aan de leden van de Commissie te moeten verzoeken "om bepaalde onderwerpen niet buiten de enge kring der respectievelijke Kamerclubs te behandelen tot het tijdstip is gekomen, waarop tegen openbaar maken geen bezwaar meer bestaat".

Het verzoek van Fiévez is door zijn collega van Marine, Schagen van Leeuwen -die op 24 november 1947 zou aftreden-, herhaald, toen die op 10 juli 1947 de nieuwe Vlootcommissie installeerde, met wederom Van Voorst als voorzitter en de Tweede Kamerleden Ruijs de Beerenbrouck (K.V.P.), Vermeer (P.v.d.A), Vorrink (P.v.d.A.), Roosjen (A.R.P.), Tilanus (C.H.U.), Korthals (P.v.d.V.-V.V.D.) en Wagenaar (C.P.N.) als leden ⁷. Het C.P.N.-lid heeft, anders dan bij de Legercommissie waarvan hij ook lid was, enkele vergaderingen van deze Vlootcommissie bijgewoond, mogelijk omdat met uitzondering van de mariniers en kleine vaartuigen de vloot weinig met de operaties in Indië te maken had. De C.P.N.-fractie in

⁷ De gegevens over de na-oorlogse ontwikkelingen konden ten dele worden ontleend aan het in noot 6 genoemde archief en verder aan het semi-statisch archief van het Ministerie van Defensie, dossiers Leger- en Vlootcommissies 1945-1948 en Defensiecommissie 1948-1950. Voor de hulp bij de inzage in dit laatstgenoemde archiefdeel ben ik de heer J. Rijpstra en diens medewerkers zeer dankbaar.

de Tweede Kamer steunde overigens de begrotingen van Oorlog en Marine voor 1948; die in de Eerste Kamer zou dat door de veranderde koers in het buitenlands beleid -zie hieronder- in het voorjaar van 1948 niet doen. Met het verzoek van de regering tot voorzichtigheid door de leden van de commissies met de verstrekte informaties werd een zware wissel getrokken op de volgzzaamheid van dat deel van de commissie dat in het gevoerde beleid een aantasting van het algemeen belang moest zien. Men denke in dit verband aan het al genoemde verzet van de C.P.N. tegen de militaire actie in Indië en tegen de toetreding van Nederland tot een militaire alliantie van vijf westerse landen -te weten Engeland, Frankrijk en de Beneluxlanden- bij het Verdrag van Brussel in maart 1948. Aangezien een geheimhoudingsplicht niet was opgelegd -die zou pas in 1948 voor de nieuwe Defensiecommissie worden geformuleerd-, kon de regering weinig anders doen dan terughoudendheid betrachten bij de informatieverstrekking aan deze commissie op het moment dat de politieke tegenstanders van het beleid als risico's voor de vertrouwelijkheid van de gegeven inlichtingen over militaire aangelegenheden werden gezien. De Legercommissie kreeg immers, precies als de Vlootcommissie, in de periode 1947-1948 van topmilitairen en één enkele maal van de minister zelf inlichtingen. Fiévez toonde zich daarbij bereid met de commissies om te gaan alsof er sprake was van echte Vaste Kamercommissie, zoals in het geval van de belangrijke herziening van de Dienstplichtwet.

De vraag of de vertrouwelijkheid van het overleg in de beide staatscommissies bij voorbaat een niet verzekerd was. zolang tegenstanders van het militaire beleid, die men verdacht van banden met de republikeinen in Indië en met een buitenlandse mogendheid, deel uitmaakten van deze commissies heeft een rol gespeeld bij de fusie van de beide commissies. Al vanaf het najaar van 1947 hadden regelmatig gecombineerde vergaderingen van de twee commissies plaats gevonden. Het beleid van Marine en Oorlog liep toentertijd grotendeels over één spoor, namelijk dat van het militaire optreden in Indië. De uitgaven en verzwaring van de dienstplicht hadden zeer veel te maken met dat optreden. Begin 1948 was er een nieuw argument gekomen om samenwerking tussen beide commissies te bevorderen. De totstandkoming van het al genoemde Verdrag van Brussel maakte het immers noodzakelijk leger- en vlootzaken in het gemeenschappelijke kader van de West-Europese verdediging te zien. Een dag voor de officiële ondertekening van dat Verdrag polste Fiévez, die ook

minister van Marine a.i. was, de beide commissies over een samengaan, waarop positief werd gereageerd.

De nieuwe oriëntatie in de defensiepolitiek van het land na het uitbreken van het Oost-West-conflict bracht met zich mee dat bij de samenstelling van de nieuw te vormen commissie de copie van dat conflict op nationaal niveau, namelijk tussen de C.P.N. en de overige politieke partijen, nader in beschouwing moest worden genomen. In de Tweede Kamer had een meerderheid van alle niet-communistische Kamerleden een dag na de ondertekening van het Verdrag van Brussel (17 maart 1948) steun verleend aan een motie-Van der Goes van Naters (P.v.d.A.) om communisten uit te sluiten van het lidmaatschap van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken uit deze Kamer. Bij gelegenheid van de behandeling van de begroting van Oorlog voor 1948 in de Eerste Kamer enkele weken later deed Van Voorst (K.V.P.), voorzitter van de Leger- en Vlootcommissies, de minister van Oorlog de suggestie communisten van genoemde commissies uit te sluiten. Hij achtte deze uitsluiting om veiligheidsredenen gewenst. "Ook onze bondgenoten zullen huiverig zijn ons hun geheimen mede te delen, indien zij niet de overtuiging hebben, dat zij besloten blijven binnen de kring van enkele ingewijden, die onder alle omstandigheden aan hun zijde zullen staan in de grote controverse"! Met zijn voorstel beschuldigde Van Voorst het C.P.N.-lid van de commissies, de oud-verzetstrijder Wagenaar, ervan een mogelijk "lek" te zijn van informatie ten gunste van de gedachte tegenstander, de Sovjet-Unie. Opmerkelijk is dat de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken en de Leger- en Vlootcommissies op één lijn werden gesteld in deze kwestie: de staatscommissies werden gezien in het verlengde van de Vaste Kamercommissie waar het ging om het bevorderen van het vrij overleg tussen leden van het parlement en de regering. Het Eerste Kamerlid Brandenburg (C.P.N.) heeft zich nog heftig verweerd tegen deze beschuldigingen jegens zijn partijgenoot en gesteld dat hij niet accepteerde dat communisten -zonder enig bewijs- voor landverraders werden uitgemaakt, maar veel haalde dat allemaal niet uit. Minister Fiévez zei van oordeel te zijn dat de motieven van de Tweede Kamer om zich uit te spreken over de samenstelling van de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken ook golden voor de beide commissies. Bij zijn voordracht voor de nieuwe samengevoegde commissie zou hij daarmee rekening houden. De samenstelling van de commissie moest immers zodanig zijn dat de minister in de gelegenheid was "vertrouwelijk van gedachten te wisselen omtrent zaken, welke geen of

nog geen openbaarheid verdragen, welke soms zelfs strikte geheimhouding eisen" ⁸.

Bij K.B. van 12 mei 1948, nr. 51, werd de Defensiecommissie in het leven geroepen, nadat de oude Leger- en Vlootcommissies waren opgeheven. In de taken van deze nieuwe commissie werden de lijnen in de vooroorlogse en kort na-oorlogse ontwikkelingen in het verkeer tussen de Leger- en Vlootcommissies en de ministers van Oorlog en Marine doorgetrokken. De eerste taak bleef het onderzoek naar de besteding van de gelden en de persoonlijke diensten, hetgeen het karakter als een soort Kamercommissie (controlefunctie) onderstreepte. De tweede taak legde het voorstel van Fiévez uit 1947 vast om advies te geven in zaken die de ministers van Oorlog en Marine overwogen bij het parlement in behandeling te geven. Ten derde had de Defensiecommissie tot taak de aandacht te vestigen op nieuwe maatregelen, die naar het oordeel van de commissie noodzakelijk waren in het belang van de weerbaarheid van het land. Zeker de laatstgenoemde taak was meer toegesneden op de aard van de Defensiecommissie als staatscommissie. De commissie was, zoals de oude commissies, bevoegd adviezen in te winnen van personen in en buiten de krijgsmacht. Anders dan de oude commissies werd de Defensiecommissie een geheimhoudingsplicht opgelegd. Indien de commissie het gewenst achtte ruimere bekendheid te geven aan inzichten over een bepaald onderwerp, kon de commissie daartoe slechts overgaan, nadat door de betrokken minister(s) te kennen was gegeven dat uit hoofde van de eisen omtrent geheimhouding terwille van de veiligheid van de staat dan wel op gronden van regeringsbeleid tegen een zodanige publicatie geen bezwaren bestonden. Ook voor de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken uit de Tweede Kamer was vanaf het begin een soortgelijke plicht ingevoerd die er op neer komt dat alleen die zaken aan de Kamer kunnen worden meegedeeld, waaromtrent de regering geen geheimhouding heeft opgelegd. Bij K.B. van 17 juni 1948, nr. 28, werden tot leden benoemd: de Eerste Kamerleden Van Voorst tot Voorst (K.V.P.), voorzitter, Van de Kieft (P.v.d.A.) en Vixseboxse (C.H.U.) en de Tweede Kamerleden Koersen (K.V.P.), Ruijs de Beerenbrouck (K.V.P.), Vorrink (P.v.d.A.), Vermeer (P.v.d.A.), Bruins Slot (A.R.P.), Roosjen (A.R.P.), Tilanus (C.H.U.) (werd

⁸ Motie-Van der Goes betreffende de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer, zie: H.T.K. 1947-1948 Verslag, p. 1561 en de eindstemming (K.V.P.-P.v.d.A.-A.R.P.-C.H.U.-V.V.D. contra C.P.N.; S.G.P. afwezig); *ibid.*, p. 1594; H.E.K. 1947-1948 Verslag, p. 330 (voorstel-Van Voorst); *ibid.*, p. 347 (minister Fiévez); *ibid.*, p. 348 (Brandenburg).

met ingang van 28 oktober 1949 voorzitter), Vonk (V.V.D.) en Korthals (V.V.D.). De installatie van de Defensiecommissie, de adviseurs en het nieuwe secretariaat vond twee dagen na de Kamerverkiezingen plaats en wel op 9 juli 1948. De nieuwe commissie heeft overigens snel de behoefte gevoeld bij bepaalde gelegenheden van de aanwezigheid van secretaris en adviseurs verlost te kunnen zijn. In 1950 is bij K.B. aan deze wens om soms volledig als zuiver parlementaire commissie te kunnen vergaderen tegemoet gekomen ⁹.

Het bijzondere karakter van deze Defensiecommissie, bestaande uit leden van de beide Kamers der Staten-Generaal, kon ook worden afgeleid uit het standpunt van de regering de commissie niet te beschouwen als een vast college van advies en bijstand van de regering, waarvan de instelling ter uitvoering van het in 1922 in de Grondwet (1938: art. 80) hieromtrent opgenomen artikel bij speciale wet -bij het ontbreken van de beoogde organieke wet- had moeten plaats vinden, zoals dat wel is toegepast voor bijvoorbeeld de Dienstweigeringscommissie (1923). Kon in 1947 nog gesproken worden van het simpel tot leven wekken van de Leger- en Vlootcommissies die van vóór de grondwetsherziening-1922 dateerden, bij de Defensiecommissie ging het om een geheel nieuwe commissie, die naast de oude taak ook een algemeen adviserende taak kreeg. Het is niet onmogelijk dat de regering de Defensiecommissie hoe dan ook in het verlengde van de oude Leger- en Vlootcommissies wilde zien om zo een wettelijke procedure voor deze Defensiecommissie te kunnen omzeilen. Daarmee vermeed de regering een confrontatie met de communisten in de Kamers over de beoogde samenstelling van deze commissie ¹⁰.

⁹ Zie hiervoor het K.B. van 30 augustus 1950, *Stbl.* 3, aanwezig in het in noot 7 genoemde dossier Defensiecommissie.

¹⁰ P.J. Oud, *Het constitutionele recht van het Koninkrijk der Nederlanden*, deel I, 2e druk, Zwolle 1967, p. 478, spreekt over het "min of meer blijvend karakter" van de Leger- en Vlootcommissies. Hoewel een organieke wet m.b.t. de uitvoering van het door het amendement-Troelstra bij de behandeling van de voorstellen tot grondwetsherziening in 1921, in de Grondwet-1922 opgenomen in art. 78 ("De instelling van vaste colleges van advies en bijstand aan de Regering geschiedt krachtens de wet, die tevens regelen inhoudt omtrent hun benoeming, samenstelling, werkwijze en bevoegdheid") er nimmer is gekomen, heeft de regering sedertdien bij speciale wetten vaste colleges van advies in het leven geroepen, b.v. de Dienstweigeringscommissie, bij Wet van 13 juli 1923, *Stbl.* 357. Voor een algemene oriëntering over het onderwerp colleges van advies e.d. zij verwezen naar: G.A. van Poelje, "Commissies en raden", in: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 1975, p. 394-424 en de in dit artikel opgegeven literatuur. In het overzicht van Crijns over de commissies van advies ontbreekt in de lijst van Defensie de Defensiecommissie.

De defensiecommissie heeft tot in 1975 bestaan en is toen vervangen door de Adviesraad voor Defensieaangelegenheden (A.D.A.), waarvan aanvankelijk eveneens, naast anderen, enkele parlementariërs lid waren. Als semi-Vaste (Parlementaire) Commissie voor Defensie was de Defensiecommissie inmiddels in betekenis uitgehold door de instelling van echte Vaste Commissies voor Oorlog en Marine, resp. Defensie (1959), in de beide Kamers der Staten-Generaal (resp. 17 september 1953; 12 december 1967), waaraan de begrotingen en de wetsontwerpen op het gebied van Oorlog en Marine, resp. Defensie, in deze Kamers worden voorgelegd ter vervanging van het afdelingsonderzoek en de begrotingscommissies voor deze sector(en). De instelling van deze commissies was geen gevolg van de onvrede over het functioneren van de Defensiecommissie, maar vloeide voort uit de gevoelde behoefte de werkwijze van de Kamers te verbeteren. Het was Van der Goes (P.v.d.A.) die op 9 juli 1953 een meerderheid van de Tweede Kamer wist te overtuigen van het nut om in het Reglement van Orde onder meer te voorzien in de oprichting van Vaste Commissies voor alle departementale sectoren, behalve voor Algemene Zaken. Deze lijn werd later door de Eerste Kamer overgenomen. Had de defensiecommissie tot de invoering van de Vaste Commissie voor Defensieaangelegenheden in de senaat nog een bijzondere functie als een commissie voor leden uit de *beide* Kamers, die gezamenlijk over het algemeen defensiebeleid en vooral over de maatschappelijke positie van de krijgsmacht konden debatteren, sedert de invoering van de beide Vaste Commissies was de zin van de Defensiecommissie marginaal geworden. Het was dan ook niet zo vreemd dat D'66 in 1973 weigerde een zetel in de Defensiecommissie in te nemen: de commissie stelde eigenlijk niets meer voor. Een communist heeft nooit van de Defensiecommissie deel uitgemaakt; in 1967 is wél een communist lid geworden van de Vaste Commissie voor Defensieaangelegenheden uit de Tweede Kamer. Overigens wist de genoemde A.D.A. ook geen positie van enig belang te verwerven. Al na enkele jaren is deze Raad in een comateuze toestand geraakt. De minister van Defensie constateerde op 8 oktober 1985 dat de A.D.A. feitelijk was opgeheven, nadat bij K.B. de Adviesraad Vrede en Veiligheid was ingesteld. Van deze Adviesraad maken geen leden van het parlement meer deel uit ¹¹.

¹¹ Gegevens over de ontwikkelingen van de Defensiecommissie en de A.D.A. verstrekt door de Sectie Militaire Geschiedenis van de Landmachtstaf. Het voorstel-Van der Goes behandeld in: J.G. Pippel, *o.c.*, p. 16-18 en p. 45-46, alsook H.T.K. 1952-1953 Verslag, p. 826-867. In de Vaste Commissie voor Defensieaangelegenheden van de Tweede Kamer werd in maart 1967 het C.P.N.-kamerlid

Conclusie

Tussen 1910/1922 en 1975 is formeel sprake geweest van staatcommissies voor Oorlog en Marine, resp. Defensie, die echter materieel -qua samenstelling, opdracht en werkwijze- sterke trekken hadden van Vaste Kamercommissies, waarin vanaf de aanvang *beide* Kamers der Staten-Generaal vertegenwoordigd waren. In de Leger- en Vlootcommissies waren ook *alle* grotere politieke groeperingen door leden van het parlement vertegenwoordigd. Het pluratistisch gehalte van deze commissies was groter dan die van de in 1948 geboren Defensiecommissie, aangezien de pacifistische S.D.A.P. wél aan de vooroorlogse genoemde commissies mocht meedoen, maar de Moskou-georiënteerde C.P.N. niet aan de Defensiecommissie. Het ontstaan van de Leger- en Vlootcommissies viel samen met de eerste pogingen in de Tweede Kamer niet alleen de wetgevende arbeid, maar ook de uitoefening van de controle op het beleid en het toezicht op het bestuur te verbeteren. De Legercommissie, die zich naar de oorspronkelijke opdracht slechts had bezig te houden met de financiële en persoonlijke (dienstplicht) lasten in het defensiebeleid, is geleidelijk uitgegroeid tot een commissie, die onderwerpen uit de begroting voor Oorlog en wetsontwerpen -voorzover die werden voorgelegd- mocht behandelen. De Vlootcommissie heeft vanaf het begin dezelfde uitgebreide bevoegdheden gekend, maar minder, betekend dan de Legercommissie. Het is curieus dat, waar op andere gebieden de Tweede Kamer is overgegaan tot de instelling van Vaste Commissies, voor Oorlog en Marine -die naar omvang van de begroting en structuur van de uitgaven toch als eersten in aanmerking zouden komen voor deze bijzondere aandacht van de Kamer- tot 1953 daarvan is afgezien. Dat zou er op kunnen wijzen dat de Tweede Kamer aan het overleg in deze commissies genoeg had om een goede controle op het beleid te kunnen uitoefenen. Onderscheid was er in de aard van het overleg: in de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken uit de Tweede Kamer is vanaf het begin de aanwezigheid van de bewindsman normaal geweest, ook al werd er toen een verschil gevoerd tussen de Kamer in pleno en deze Vaste Commissie waar het ging om de verplichting van de

W. Kremer benoemd. In 1973 is door de minister van Defensie aan de voorzitters van de beide Kamers gevraagd of de zetelverdeling over de parlementaire fracties in de Defensiecommissie bijstelling behoefde. Het antwoord daarop was negatief. Op dat moment was de verdeling: 5 P.v.d.A., 5 K.V.P., 3 V.V.D., 3 C.H.U., 3 A.R.P., 1 D.S.'70. D'66 heeft de aangeboden zetel geweigerd, aldus de gegevens van de Afd. Voorlichting, Tweede Kamer.

minister zijn beleid te verantwoorden. De Leger- en Vlootcommissies moesten het voor de oorlog doen met voorlichting door de adviserende officieren (bij de Defensiecommissie traden bij beschikking van 26 juli 1951 hiervoor de chefs van staven in de plaats) of anderen. Pas na de Tweede Wereldoorlog zijn de minister van Oorlog en Marine, resp. Defensie, in direct contact getreden met deze commissies. Het was uitzonderlijk, wanneer de minister en de staatssecretarissen van deze ressorten de vergaderingen van de Defensiecommissie niet bijwoonden. Daarmee was de overeenkomst met een gewone Vaste Commissie uit de Tweede Kamer vrijwel compleet.

Alles bijeen genomen kan er aanleiding zijn om de Leger-, en Vlootcommissies, resp. de Defensiecommissie, niet alleen te zien als staatscommissies, maar ook als commissies die karaktertrekken vertoonden van Vaste Kamercommissies, waarin leden van de beide Kamers zitting hadden. Als zodanig hebben deze commissies onmiskenbaar schakels gevormd in de ontwikkeling in het systeem van de Vaste Commissies uit de Tweede en Eerste Kamer, zoals die voor Defensieaangelegenheden ¹². De oude staatscommissies waren in één aspect ten opzichte van de latere Kamercommissies uniek: de samenvoeging van leden uit de beide Kamers. De Verenigde Vergadering is een bekend -Prinsjesdag-! begrip; de Verenigde Commissie is dat niet.

¹² Een interessante plaatsing van de Defensiecommissie in het commissiewerk in het Nederlandse parlement, vergezeld van een korte kenschets van de werkzaamheden van deze commissie, door de jarenlange voorzitter van deze Defensiecommissie, zie: H.W. Tilanus, "The Committee System", in: *Appèl*, jrg. 54, nr 8, december 1959, p. 91-93.