

verband houdende bevoegdheden van het militair gezag - dan wel de burgerlijke uitzonderingstoestand in het Rijk of een gedeelte daarvan. Het op voordracht van de minister-president uit te vaardigen besluit dient te worden geplaatst in het Staatsblad. Na intreding van de toestand van verhoogde waakzaamheid of de burgerlijke uitzonderingstoestand moet onverwijld een voorstel van wet tot het doen voortduren aan de Staten-Generaal te worden gedaan. Bij de toestand van verhoogde waakzaamheid handelen de CdK en de burgemeester bij de uitoefening van hun bevoegdheden ter handhaving van de openbare orde, rust of veiligheid naar de aanwijzingen van de minister van Binnenlandse Zaken, de burgemeester ook naar aanwijzingen van de CdK. Zij allen kunnen het vertoeven in de open lucht beperken of bepaalde personen, die een gevaar kunnen vormen voor de openbare orde, rust of veiligheid, uit een bepaald gebied zetten of hen de toegang tot dat gebied ontzeggen. De minister van Binnenlandse Zaken kan de vertoning van bepaalde films verbieden. Bij de burgerlijke uitzonderingstoestand is veel meer in het geding. Naast de genoemde bepalingen voor de toestand van verhoogde waakzaamheid, die ook voor de burgerlijke uitzonderingstoestand gelden, is de minister van Binnenlandse Zaken, op voordracht van de minister-president, bevoegd te voorzien in de uitoefening van de bevoegdheden van de CdK en de burgemeester inzake de handhaving van de openbare orde, rust of veiligheid door die uitoefening geheel of ten dele aan zich te trekken dan wel daarmee geheel of gedeeltelijk een ander orgaan van burgerlijk gezag te belasten. De burgemeester kan de toegang tot bepaalde gebouwen of terreinen beperken of verbieden en openbare vergaderingen, bijeenkomsten of optochten aan vergunningen met bepaalde voorwaarden binden. Verder kan hij bepaalde personen doen visiteren of huiszoekingen doen verrichten. De minister van Binnenlandse Zaken kan de persvrijheid en het briefgeheim naar uit te vaardigen regels aantasten. Personen die verdacht worden als mogelijke oproerkraaiers, kunnen worden geïnterneerd; voorwerpen die kunnen dienen tot verstoring van de openbare orde, rust of veiligheid, kunnen in beslag worden genomen.⁶⁵

De wetgeving inzake de toestand van verhoogde waakzaamheid en de burgerlijke uitzonderingstoestand is in Nederland nog nimmer toegepast, al is de mogelijkheid tot invoering van de burgerlijke uitzonderingstoestand, naar verluidt, voor bepaalde gebieden in Nederland overwogen bij ernstige ongeregeldeheden, zoals in Amsterdam in 1966, en bij enkele kennelijke bedreigingen van de nationale veiligheid. In ieder geval behoefde de burgerlijke staat van beleg in enigerlei vorm niet te worden gehanteerd tegen het gevaar dat men in 1948 als directe aanleiding zag voor de overhaaste indiening en parlementaire verwerking van het initiatiefvoorstel uit de Tweede Kamer tot invoering van de burgerlijke staat van beleg in de Grondwet: het communisme in Nederland.

d. Het inkomen voor het afgetreden staatshoofd

Na de twee regeringsvoorstellen en het initiatiefvoorstel kwam op 18 mei 1948 het regeringsvoorstel tot herziening van de Grondwet inzake het in-

komen voor het afgetreden staatshoofd binnen bij de Tweede Kamer. Dit voorstel hing samen met de mededeling van Koningin Wilhelmina op 12 mei 1948 dat zij troonsafstand wenste te doen ten gunste van haar dochter Prinses Juliana. Al veel eerder had de Koningin willen aftreden, vermoed als zij was na de jarenlange regeerperiode en teleurgesteld in de vernieuwing van het land en over de gang van zaken met betrekking tot de verhouding met Indonesië. Bovendien zou zij bevreesd zijn geweest dat haar leeftijd haar parten zou gaan spelen en zij niet meer in staat zou zijn grote problemen van het land - een nieuwe oorlog? - het hoofd te bieden.⁶⁶

De teleurstelling van de Koningin over de vernieuwing van het land na de oorlog is al vermeld bij de beschrijving van de kabinetsformatie van 1946 in hoofdstuk I op basis van dagboekantekeningen van Beel. Scherp kwam die teleurstelling tot uiting in de brief van 17 januari 1947, die de Koningin heeft gericht aan alle ministers. Na enkele maanden het beleid van het eerste parlementaire kabinet na de oorlog te hebben gadeslagen, meende de Koningin te moeten klagen over de geringe daadkracht van de regering om te zorgen dat de geest van vernieuwing vaardig bleef. Voorbeelden van de verslapping in de geest van vernieuwing waren volgens haar schrijven het herstel van allerlei foute personen en instellingen in hun functies of positie, de aan haar voorgelegde voorstellen tot gratiëring van ter dood veroordeelden, de mislukking van de zuivering van de politie, de geringe voortgang in de wederopbouw. Beels verdediging tegen dit soort al eerder geuite verwijten, dat in de bevolking en in de volksvertegenwoordiging de ideeën over de afrekening van de bezettingstijd waren geëvolueerd, had op de Koningin kennelijk weinig indruk gemaakt. Zij vond dat de Kroon of de regering niet de massa moest volgen, maar leiding moest geven. Het kabinet heeft in een brief van 26 februari 1947 systematisch per sector de door het Staatshoofd aangerode punten beantwoord. Op enkele punten meende het kabinet dat het Staatshoofd niet goed geïnformeerd was of de problemen onderschatte (wederopbouw). Het kabinet was het verder wel eens met de Koningin dat de samenleving een niet altijd even fraai beeld vertoonde, maar het stond verder voor zijn beleid. Ter verdediging werd gewezen op de geleidelijke weg naar verbeteringen in de samenleving, door onderwijsvernieuwing, de regeling van de medezeggenschap in de bedrijven, de uitbreiding van de sociale wetgeving, de vergoeding van de oorlogsschade omgeslagen over het gehele volk naar draagkracht, een perswetgeving. Was het niet zo dat aldus toch de idealen uit de oorlogstijd op den duur werden verwezenlijkt? Het schijnt dat de Koningin met dit antwoord zeer ontevreden is geweest. Pas na lange tijd, zoals al aangeduid in hoofdstuk VIII (par. I.c.), heeft de Koningin haar terzelfdertijd uitgeoefende verzet tegen de haar voorgelegde voorstellen tot gratiëring van enkele ter dood veroordeelden opgegeven.⁶⁷

De door Koningin Wilhelmina waargenomen verslapping in de vernieuwing van het land was volgens haar ook tot uiting gekomen in de aanpak van de relatie met Indonesië. Voor het Indonesisch nationalisme had zij nooit begrip gehad. De 7-december-redevoering uit 1942 was haar door het kabinet onder voortdurende druk van de toenmalige minister van Ko-

loniën Van Mook min of meer opgedrongen. Het is niet onmogelijk dat zij het Van Mook, hoezeer zij ook onder de indruk was van de persoonlijkheid van deze minister, kwalijk heeft genomen dat hij bij een toelichting op deze redevoeving voor de Amerikaanse pers enkele dagen eerder "voor zijn beurt had gesproken" en al te veel gespeculeerd had over de invulling van de nieuw te scheppen bestuursorganen van Indië. Zeker heeft zij het Van Mook aangerekend, dat hij als hoogste civiele bestuurder in Indië in de periode 1945-1946 voldongen feiten had geschapen en het Indonesisch nationalisme te zeer tegemoet was getreden. Daarmee had hij de Kroon gebroken, zoals dat toen in bepaalde kring werd genoemd. Zo is het te begrijpen dat zij bij de kabinetsformatie van 1946 tegenover Beel nadrukkelijk om de vervanging van Van Mook als luitenant-gouverneur-generaal in Indië had gevraagd. Aan de andere kant besefte Koningin Wilhelmina wel dat veranderingen in de verhouding tussen Nederland en de Oost onafwendbaar waren, omdat de machtige Angelsaksische mogendheden wensten dat Nederland tot een akkoord kwam met de Republiek van Soekarno. De instelling van een onderhandelingsdelegatie in de vorm van een Commissie-Generaal onder aanvoering van de door haar zeer gewaardeerde Schermerhorn had haar volledige instemming, al vermoedde zij niet ten onrechte dat Schermerhorn zich daarmee in een ongewis avontuur zou storten. In zoverre het Akkoord van Linggadjati het perspectief opende op een blijvende band tussen het Koninkrijk in Europa (verbonden met de West) en een te scheppen federatie in Indonesië via een (zwarte) Unie-constructie had zij er vrede mee. Met personen die dáár zelfs niet in mee wilden had zij kennelijk niet veel op, al ontving zij dergelijke tegenstanders van "Linggadjati" als de militaire bevelhebbers Kruls en Helfrich zwijgend in gehoor. In dit kader paste haar ergernis dat de Republiek zich niet als deelstaat in een toekomstige federatie en een vernieuwd staatsbestel onder Nederlandse supervisie wilde gedragen en daarmee het hele bouwwerk, dat Nederland in zoveel opzichten op Engeland met zijn Gemenebest zou kunnen doen gelijken en een positie in de wereld als middelgrote mogendheid zou verzekeren, op losse schroeven dreigde te zetten. Zij stond in deze ergernis en ook onbegrip voor de ontwikkelingen in Azië bepaald niet alleen! "Djocja" werd aldus voor haar en een overgrote meerderheid van haar volk synoniem met "extremisme" en "terrorisme". Zoals een historicus schreef: de geest van Van Heutsz, de generaal van de Atjeh-oorlogen en gouverneur-generaal tijdens de eerste jaren van haar regering, voor wie zij zoveel bewondering had gekoesterd, had haar ook bij het volmaken van haar regeringsjubileum niet verlaten.⁶⁸

Het kabinet heeft Koningin Wilhelmina weten over te halen de troonsafstand zodanig te regelen, dat op 31 augustus 1948 op grootse wijze in het gehele land het gouden regeringsjubileum zou kunnen worden gevierd en pas daarna troonsafstand zou volgen, een dag nadat zij met haar handtekening de herziening van de Grondwet en daarmee de nieuwe rechtsorde voor het Rijk had bekrachtigd (4 september 1948). Van 14 mei 1948 tot 31 augustus 1948 heeft Prinses Juliana wel het regentschap moeten uitoefenen, zoals zij

XV. De Grondwetwijziging-1948, eerste lezing

dat ook al had gedaan gedurende de periode van 14 oktober 1947 tot 1 december 1947. Op 14 oktober 1947 en op 14 mei 1948 heeft de Prinses daartoe in een Verenigde Vergadering van de beide Kamers der Staten-Generaal de eed afgelegd. Met de uitoefening van het regentschap door Prinses Juliana werd gebruik gemaakt van de mogelijkheid die de Grondwet sedert 1922 biedt voor het geval de Koning(in) tijdelijk de uitoefening van het koninklijk gezag heeft neergelegd.⁶⁹

Het regeringsvoorstel tot herziening van de Grondwet dat met de voorgaande gebeurtenissen samenhang behelsde de aanvulling van art. 26 van de toenmalige Grondwet met een derde zin die zou luiden: Aan een Koning of Koningin, die afstand van de Kroon heeft gedaan, kan bij de wet een jaarlijks inkomen uit 's Rijks kas worden toegekend. Deze voorziening was nodig, omdat de oude Grondwet was gebaseerd op de veronderstelling dat het staatshoofd tot de laatste ademtocht zijn functie zou uitoefenen. De regering stelde voor om de hoogte van het inkomen van het afgetreden staatshoofd te doen bepalen bij een aparte wet. Uit het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer bleek dat men met groot leedwezen kennis had genomen van het plan van Koningin Wilhelmina om afstand te doen van de troon. Men respecteerde niettemin het besluit van het Staatshoofd. De vraag werd door enkele Kamerleden gesteld of deze materie zich voor regeling in de Grondwet leende. Van de kant van de regering werd echter geantwoord dat buiten alle twijfel moest staan dat toekenning van een inkomen in geval van troonsafstand met de Grondwet strookte. Aangezien de wet het bedrag zou vaststellen kon altijd worden voorkomen dat een inkomen werd verstrekt in het geval troonsafstand in de toekomst zou volgen, wanneer bijvoorbeeld een huwelijk van het staatshoofd buiten gemeen overleg met de Staten-Generaal zou worden gesloten. De Tweede Kamer heeft verder geen mondelinge discussie gevoerd over dit voorstel en het zonder hoofdelijke stemming aanvaard. De Eerste Kamer drong schriftelijk aan op een regeling van het regentschap voor de kinderen van Prinses Juliana, indien deze tot de troon zou zijn geroepen, hetgeen de regering toezegde.⁷⁰ Ook hier werd het voorstel zonder beraadslaging en zonder hoofdelijke stemming aangenomen. Ook in tweede lezing zou dit voorstel met algemene stemmen door de beide Kamers worden aanvaard. De eerbied voor het vele werk en de grote verdiensten van Koningin Wilhelmina was bij rechts én links even groot. Dit voorstel tot grondwetsherziening werd dan ook in eerste lezing gezien als middel om de dank van de natie te betonen. De concrete uitwerking van dit deel van de grondwetsherziening van 1948, na aanvaarding in tweede lezing door de Staten-Generaal, kon niet meer rekenen op de politieke eensgezindheid die ondanks de controverses tussen de CPN en de overige partijen bij de wijziging van de Grondwet ter invoering van een inkomen voor het afgetreden Staatshoofd in de Kamers was getoond. De CPN-fracties zouden in beide Kamers zich kanten tegen de hoogte van het voorgestelde bedrag, dat door de regering echter aan de bescheiden kant werd genoemd.⁷¹